Croissance économique

Agriculture

Rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes

AGRICULTURE

Rapport du Groupe d'étude
au Groupe de travail
chargé de l'examen des
programmes

Février 1985

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste auprès du:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue CP32-50/4-1985F
ISBN 0-660-91628-2

au Canada: 15,50 $
à l'étranger: 18,60 $

Prix sujet à changement sans préavis

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE i

MANDAT 1

COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE 9

APERÇU 11

EXAMEN DES PROGRAMMES 29

PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT

Développement économique de l'agriculture 29

Analyse de la commercialisation et du commerce extérieur 35

Analyses et conseils en développement régional 39

Recherche et développement scientifiques 43

Ententes de développement économique et régional - Secteur agro-alimentaire 63

Production végétale 67

Subventions au transport des marchandises à Buffalo et à l'est de cette ville 71

Aide au transport des céréales fourragères 75

Systèmes de commercialisation 79

Commercialisation des céréales et des oléagineux 87

Services internationaux et coordination 93

Troupeaux d'exposition 95

Commission canadienne des grains 97

Transport du grain de l'Ouest 103

Recherche sur les terres et les eaux 111

Administration du rétablissement agricole des Prairies 115

Amélioration génétique des bestiaux 119

Aide au développement de la production 125

PROGRAMMES D'INSPECTION ET DE RÉGLEMENTATION

Inspection des aliments 129

Produits de consommation 135

Contrôle de la qualité et hygiène des aliments 143

Salubrité des aliments, qualité nutritionnelle et normes alimentaires 161

Contrôle de la qualité des facteurs de production 167

Produits chimiques commerciaux 177

Qualité du milieu et dangers 185

Hygiène vétérinaire 189

Protection des végétaux 195

PROGRAMMES DE GESTION DES RISQUES

Programmes de gestion des risques 199

Stabilisation du revenu des producteurs de grains de l'Ouest 207

Stabilisation des prix agricoles 213

Office des produits agricoles 217

Assurance-récolte 223

Dégâts causés aux récoltes par les oiseaux aquatiques migrateurs 229

Programmes d'aide spéciale 233

PROGRAMMES DE FINANCEMENT DES ENTREPRISES AGRICOLES

Financement des entreprises agricoles 237

Réduction des taux d'intérêt sur les prêts agricoles 241

Société du crédit agricole 245

Crédit aux syndicats agricoles 253

Prêts destinés aux améliorations agricoles 257

Programme de paiement anticipé des récoltes 263

Programme des paiements anticipés pour le grain des Prairies 269

PROGRAMMES DES DÉPENSES FISCALES

Introduction 273

Remboursements et ristournes de la taxe sur le carburant 277

Dispositions concernant l'impôt sur les exploitations agricoles 281

PROGRAMMES DES OFFICES DE COMMERCIALISATION

Offices de commercialisation 301

Conseil national de commercialisation des produits agricoles 303

Programmes de soutien de l'industrie laitière 309

Commission canadienne du blé 319

CONSULTATIONS 323

PRÉFACE

Créé en septembre 1984, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes s'est vu confier deux objectifs fondamentaux : améliorer les services fournis au public, et rationaliser la gestion des programmes gouvernementaux. Conscient de la contribution que pourrait apporter le secteur privé à cet examen, le Groupe de travail a fait appel à des organismes nationaux représentant les syndicats, les entreprises, et diverses catégories professionnelles. Leur réponse fut immédiate et généreuse, chacun proposant l'un de ses membres à titre d'expert-conseil. Ces citoyens firent preuve d'un civisme exemplaire en offrant leur collaboration à titre gracieux. C'est ainsi que fut constitué le Comité consultatif du secteur privé, chargé de passer en revue toutes les activités d'examen des programmes.

Chaque examen de programme a été effectué par un Groupe d'étude mixte, comprenant à la fois des spécialistes du secteur privé et du secteur public et notamment des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités. Chaque Groupe d'étude a reçu pour mandat de passer en revue une "famille" de programmes, et ce sont les rapports de ces Groupes qui sont maintenant publiés. Il convient de souligner que les rapports reflètent le consensus des participants, y compris des membres du Comité consultatif du secteur privé, mais que tous leurs éléments n'ont pas nécessairement été approuvés à l'unanimité par les Groupes d'étude ou par le Comité consultatif.

Le travail d'examen qui vient de s'achever est unique dans l'histoire de notre pays. Jamais encore un échantillon aussi vaste de représentants de milieux extra-gouvernementaux n'avait été appelé à scruter d'aussi près les activités de l'État. La publication des travaux des Groupes d'étude mixtes témoigne clairement et publiquement du caractère remarquable de leur contribution à cette tâche particulièrement exigeante.

Les Groupes d'étude ont passé en revue les évaluations existantes et d'autres analyses disponibles, et ont consulté des centaines de personnes et d'organisations. Ils se sont répartis en petits groupes, de façon à pouvoir

prendre contact avec le plus grand nombre possible de personnes intéressées du secteur privé. Ils ont aussi discuté avec des bénéficiaires des programmes, avec des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités, depuis les fonctionnaires jusqu'aux ministres. De fait, vingt fonctionnaires provinciaux, dont trois sous-ministres, ont fait partie des Groupes d'étude.

Les observations et options présentées dans ces rapports émanent des Groupes d'étude. Certaines sont subjectives, ce qui était par ailleurs nécessaire et approprié, étant donné que la phase d'examen devait durer à peine plus d'un an. Chaque Groupe d'étude a eu trois mois pour effectuer son travail et présenter son rapport. La nécessité pour le gouvernement d'intervenir d'urgence pour mieux répondre aux besoins de la population l'obligeait à achever dans des délais raisonnables une analyse de portée très générale, avec des idées neuves.

L'examen des programmes a été effectué en plusieurs étapes. Lorsque le mandat de chaque Groupe d'étude fut défini, il fallut procéder au choix des membres et des présidents de chaque Groupe, ce qui fut fait avec l'aide du Comité consultatif du secteur privé et des deux conseillers du Groupe de travail, MM. Darcy McKeough et Peter Meyboom. Personnalité du monde des affaires et ancien ministre du gouvernement de l'Ontario, M. McKeough assurait les contacts avec le secteur privé, alors que M. Meyboom, cadre supérieur du Conseil du Trésor, se chargeait des contacts avec le secteur public. Les membres des Groupes d'étude représentant le secteur privé ont accepté de collaborer sans rémunération, si l'on excepte une allocation journalière nominale versée aux représentants des syndicats.

À la fin de ses travaux, chaque Groupe d'étude a discuté de son rapport avec le Comité consultatif du secteur privé, et ses conclusions ont été adressées au Groupe de travail ministériel présidé par le vice-premier ministre, l'honorable Erik Nielsen. Les autres membres du Groupe sont l'honorable Michael Wilson, ministre des Finances, l'honorable John Crosbie, ministre de la Justice, et l'honorable Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor.

Les rapports des Groupes d'étude constituent le premier élément d'un processus ordonné de discussion au sein du Cabinet. Ils présentent les options définies dans chaque domaine, et adressent des recommandations au

Groupe de travail. Il convient de souligner que ces rapports ne sont l'expression ni de la politique officielle du gouvernement ni de décisions gouvernementales. Ils visent simplement à favoriser une discussion éclairée de toute la gamme des programmes gouvernementaux. En ce sens, ils constituent pour ce dernier un outil précieux dans son processus décisionnel.

Collectivement, ces volumes illustrent clairement l'ampleur et la multiplicité des programmes de l'État, et proposent des options destinées soit à en modifier la nature même, soit à en améliorer la gestion. Certaines décisions ont déjà été annoncées dans le discours du budget du mois de mai, d'autres sont venues ensuite. Comme l'indiquait à cette occasion le ministre des Finances, l'échéancier d'exécution de certaines de ces mesures va jusqu'à la fin de la décennie, et c'est le Cabinet qui jugera du rythme approprié et de l'ampleur de ces modifications.

Les rapports des Groupes d'étude sont publiés dans l'espoir qu'ils aideront les Canadiens à mieux saisir la complexité des problèmes en jeu et des solutions envisagées. Ils constituent aussi l'expression de la profonde gratitude du gouvernement à l'égard de toutes les personnes qui ont si généreusement offert leur temps et leurs talents pour assurer le succès de cette entreprise.

MANDAT DU GROUPE D'ÉTUDE
SUR LES PROGRAMMES AGRICOLES

L'annexe A contient une liste de 91 programmes portant entièrement ou partiellement sur l'agriculture. Seize ministères et organismes s'occupent de ces programmes qui absorbent 14,223 années-personnes, 1.5 milliard de dollars de subventions et de contributions et une part considérable des dépenses du gouvernement fédéral.

Le Groupe d'étude examinera soigneusement cette liste en vue de structurer son examen suivant que les programmes se rapportent à la stabilisation des prix, à l'assurance-récolte, aux subventions, à la recherche, au financement agricole, à la commercialisation et aux offices qui s'en occupent, à la recherche de nouveaux marchés, et en vue de formuler des observations préliminaires sur les inspections des produits agro-alimentaires. Le Groupe consultera aussi les personnes chargées de la revue des politiques demandée par le ministre de l'Agriculture (Voir la section "Document de consultation-liaison").

En se fondant sur la liste de programmes ainsi obtenue, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes demandera des conseils et des recommandations au Groupe d'étude afin d'en arriver à un profil des programmes gouvernementaux de ce secteur qui soit plus simple, plus compréhensible et plus accessible à la clientèle, et dans lequel les décideurs sont, dans la mesure du possible, les personnes qui sont en contact direct avec les groupes clients. Ces conseils pourront comporter des observations sur les aspects suivants :

Les domaines où les activités des gouvernements fédéral et provinciaux font double emploi dans le secteur agricole et où les programmes fédéraux se chevauchent, c'est-à-dire :

- les programmes susceptibles d'être abolis;
- les programmes dont on pourrait réduire la portée;
- les groupes de programmes pouvant être fusionnés;
- les programmes fondamentalement valables mais dont la formule devrait être changée;

- les améliorations possibles des relations fédérales-provinciales et de la coordination des programmes.

Les mesures législatives requises pour mettre en oeuvre les modifications des programmes.

Pour étayer ses conclusions, le Groupe d'étude devra fournir des réponses à trois groupes de questions ou de préoccupations : les bénéficiaires des programmes; l'efficacité et le chevauchement des programmes; les lacunes et les omissions.

Bénéficiaires

La répartition géographique des bénéficiaires de chaque grand programme agricole, (tant chez les agriculteurs et que chez les non-agriculteurs).

La répartition des bénéficiaires agriculteurs et des non-agriculteurs selon leur importance (d'après des indicateurs ou des mesures appropriés) et leurs caractéristiques commerciales (p. ex. sont-ils constitués en société?).

L'objet et les avantages des divers programmes de recherche agricole, compris la répartition globale des projets de recherche par produit agricole ou par groupe de bénéficiaires.

L'utilité pour les bénéficiaires de mesures autres que des transferts en espèces, telles la gestion des approvisionnements, les prêts agricoles et la possibilité d'un passif éventuel, et l'infrastructure fournie par l'État.

Efficacité et chevauchement

Programmes qui comportent trop de paperasserie, de chinoiseries administratives et de délais inutiles pour les bénéficiaires.

Exemples de personnes ou de groupes qui ont bénéficié de divers programmes agricoles, entre autres de programmes provinciaux, où :

les programmes sont complémentaires;

les programmes font passablement double emploi ou se chevauchent.

Programmes dont les résultats pourraient être atteints de façon plus efficace par des organismes du secteur privé ou par des programmes gouvernementaux qui seraient alignés davantage sur les principes de l'assurance privée.

Cas où il y a effectivement chevauchement de deux types différents de programmes ou d'activités, par exemple :

les subventions et la gestion des approvisionnements;

la stabilisation des prix et l'étalement spécial de l'impôt sur le revenu;

les offices de commercialisation et les bourses de commerce (grains).

Lacunes et omissions

Programmes de dépenses directes ou de dépenses fiscales qui pourraient entrer en ligne de compte dans le cadre de l'examen, mais qui ne figurent pas dans la liste en annexe.

DOCUMENT DE CONSULTATION - LIAISON

Un document de consultation sur l'agriculture est en préparation. Il servira à stimuler les discussions et les consultations entre le secteur privé et les ministres responsables concernant les orientations de politique qui s'offrent pour l'avenir. Le Groupe d'étude voudra sans doute examiner ce document et s'en inspirer au besoin, mais sa tâche principale consistera à conseiller le Groupe de travail ministériel sur les aspects mentionnés précédemment.

COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE

Un cadre supérieur du secteur privé dirigera les travaux du Groupe d'étude. Il sera nommé en consultation avec le ministère le plus directement touché par l'examen des programmes en cours. Le directeur du Groupe rendra compte à la fois au conseiller du secteur public et au conseiller chargé de la liaison avec le secteur privé,

lesquels secondent le président du Groupe de travail. Le directeur sera secondé par trois fonctionnaires en détachement et par un nombre égal de représentants du secteur privé, nommés par l'entremise du Comité consultatif du secteur privé. Le Groupe d'étude, ou son directeur, rencontrera les conseillers du secteur public et du secteur privé à la demande de ceux-ci.

PROGRAMME DE TRAVAIL

Vu la multitude de programmes dans la catégorie générale de l'agriculture, il est souhaitable d'assigner à des sous-groupes des tâches précises se rapportant à des sujets particuliers. À cette fin, le Groupe d'étude soumettra au Groupe de travail ministériel un plan de travail détaillé indiquant les sous-groupes qui seront formés et leur objet.

Le Groupe d'étude aura accès à toute évaluation et tout instrument d'évaluation dont disposent les ministères à l'égard des programmes visés dans l'examen.

PRÉSENTATION DU RAPPORT

Le Groupe d'étude est prié de présenter ses conclusions préliminaires au Groupe de travail ministériel au plus tard le 15 février 1985, et un rapport final dans les trois mois qui suivent le début de ses travaux. En outre, ce groupe et les autres groupes présenteront au Groupe de travail un bref rapport sur l'avancement de leurs travaux à toutes les réunions régulières.

COMMUNICATION AVEC LES MINISTÈRES

Les ministres des ministères directement touchés par cette examen seront prévenus des programmes relevant de leur compétence qui seront abordés.

ANNEXE A

AEC	100	DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE INTERNATIONAL
AGRIC	14	FONDS DE DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS DES PRODUITS AGRICOLES CANADIENS
AGRIC	15	LOI SUR LE PAIEMENT ANTICIPÉ DES RÉCOLTES (LPAC)
AGRIC	16	LOI SUR LA VENTE COOPÉRATIVE DES PRODUITS AGRICOLES (LVCPA)
AGRIC	17	PROGRAMME D'AIDE À LA CONSTRUCTION D'ENTREPÔTS POUR FRUITS ET LÉGUMES
AGRIC	18	LOI SUR L'ORGANISATION DU MARCHÉ DES PRODUITS AGRICOLES (LOMPA)
AGRIC	22	OFFICE DES PRODUITS AGRICOLES
AGRIC	201	RECHERCHE SUR LES RESSOURCES NATURELLES
AGRIC	202	RECHERCHE SUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION
AGRIC	203	RECHERCHE ET INFORMATION CONCERNANT LE TRAITEMENT, LA DISTRIBUTION ET LA VENTE AU DÉTAIL
AGRIC	204	RECHERCHE EFFECTUÉE PAR DES CONTRACTUELS
AGRIC	205	RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'AGRICULTURE EFFECTUÉES DANS LES UNIVERSITÉS ET ORGANISATIONS SCIENTIFIQUES CANADIENNES
AGRIC	206	BUREAUX DE L'AGRICULTURE DU COMMONWEALTH
AGRIC	213	INSPECTION ET CONTRÔLE DES INSTALLATIONS ET DES PRODUITS ALIMENTAIRES
AGRIC	214	MAINTIEN DU MARCHÉ
AGRIC	215	INSPECTION ET PROTECTION DES RÉCOLTES, DU BÉTAIL ET DES FOURNITURES AGRICOLES
AGRIC	216	SERVICES DE RECHERCHE ET DE CONSULTATION
AGRIC	219	EFFICACITÉ DE LA COMMERCIALISATION ET RENTABILITÉ ÉCONOMIQUE DU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
AGRIC	220	DÉVELOPPEMENT DE MARCHÉS (DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMMERCIALISATION ET DE L'ÉCONOMIE)
AGRIC	221	LOI SUR LES PAIEMENTS ANTICIPÉS POUR LE GRAIN DES PRAIRIES
AGRIC	222	PROGRAMME D'ENCOURAGEMENT DES EXPORTATIONS DE POMMES DE TERRE DE SEMENCE
AGRIC	223	PRODUITS DÉSIGNÉS, OFFICE DE STABILISATION DES PRIX AGRICOLES
AGRIC	224	PRODUITS DÉSIGNÉS, OFFICE DE STABILISATION DES PRIX AGRICOLES
AGRIC	225	PRODUITS DÉNOMMÉS; OFFICE DE STABILISATION DES PRIX AGRICOLES

AGRIC	226	PRODUITS DÉNOMMÉS EXCÉDENTAIRES (PORCS); OFFICE DE STABILISATION DES PRIX AGRICOLES
AGRIC	227	LOI DE STABILISATION CONCERNANT LE GRAIN DE L'OUEST
AGRIC	228	RÉDUCTION DES TAUX D'INTÉRÊT SUR LES PRÊTS AGRICOLES
AGRIC	229	OISEAUX AQUATIQUES MIGRATEURS
AGRIC	230	ASSURANCE-RÉCOLTE
AGRIC	236	PLAN DE DÉVELOPPEMENT AGRO-ALIMENTAIRE POUR LE SUD-EST DU NOUVEAU-BRUNSWICK (1982-1986)
AGRIC	237	PLAN DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE DES ÎLES DE LA MADELEINE (1983-1985)
AGRIC	238	PLAN DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE DU BAS-SAINT-LAURENT ET DE LA GASPÉSIE (1983-1988)
AGRIC	239	ENTENTE AUXILIAIRE SUR LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ENTRE LE CANADA ET TERRE-NEUVE (1978-1984) ENTENTE-CADRE
AGRIC	240	ENTENTE AUXILIAIRE SUR LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ENTRE LE CANADA ET LE NOUVEAU-BRUNSWICK (1978-1984) ENTENTE-CADRE
AGRIC	241	ENTENTE SUR LE DÉVELOPPEMENT AGRO-ALIMENTAIRE ENTRE LE CANADA ET LA NOUVELLE-ÉCOSSE (1982-1987) ENTENTE-CADRE
AGRIC	242	ENTENTE AUXILIAIRE CANADA-QUÉBEC SUR LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ENTRE LE CANADA ET LE QUÉBEC (1975-1984) ENTENTE-CADRE
AGRIC	243	ENTENTE AUXILIAIRE DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL ENTRE LE CANADA ET LA COLOMBIE-BRITANNIQUE (1973-1985) ENTENTE-CADRE
AGRIC	244	STRATÉGIE FÉDÉRALE DE DÉVELOPPEMENT POUR L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD (DÉVELOPPEMENT AGRICOLE) (1981-1984)
AGRIC	245	ENTENTE AUXILIAIRE DE DÉVELOPPEMENT AGRO-ALIMENTAIRE ENTRE LE CANADA ET L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD (1984-89) (ADER)
AGRIC	246	ENTENTE AUXILIAIRE DE DÉVELOPPEMENT AGRO-ALIMENTAIRE ENTRE LE CANADA ET LE NOUVEAU-BRUNSWICK (1984-1989) (ADER)
AGRIC	247	PLAN D'AIDE À L'INNOVATION ET AUX TRANSFERTS TECHNOLOGIQUES DANS L'INDUSTRIE AGRO-ALIMENTAIRE QUÉBÉCOISE (1984-1989) (ADER)
AGRIC	248	ENTENTE AUXILIAIRE DE DÉVELOPPEMENT AGRO-ALIMENTAIRE ENTRE LE CANADA ET LE MANITOBA (1984-1989) (ADER)

AGRIC	249	PROGRAMMES D'AMÉLIORATION GÉNÉTIQUE
AGRIC	250	ENTENTE AUXILIAIRE DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ENTRE LE CANADA ET LA SASKATCHEWAN (1984-1989) (ADER)
AGRIC	251	TROUPEAUX D'EXPOSITION
AGRIC	252	MESURE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION
AGRIC	253	VERSEMENT DE SUBVENTIONS À LA PRODUCTION
AGRIC	254	ACCROISSEMENT ET AMÉLIORATION DES RÉCOLTES
AGRIC	255	AMÉLIORATION DES RÉCOLTES/RESSOURCES ET ENVIRONNEMENT
AGRIC	256	PRÊTS DESTINÉS AUX AMÉLIORATIONS AGRICOLES
AGRIC	257	PLAN D'INDEMNISATION ET DE RÉTABLISSEMENT POUR LA POMMICULTURE DANS L'EST DU CANADA
AGRIC	258	ENTENTE AUXILIAIRE SUR LA PRODUCTION DES CULTURES À VALEUR AJOUTÉE ENTRE LE CANADA ET LE MANITOBA (1979-1984) ENTENTE-CADRE
ARAP	207	PROGRAMME D'AMÉNAGEMENT DES RESSOURCES HYDRAULIQUES
ARAP	208	PROGRAMMES D'AMÉNAGEMENT HYDRAULIQUE DANS LES PETITES LOCALITÉS
ARAP	209	PROGRAMME DE CONSERVATION DES SOLS ET DE L'EAU
ARAP	210	PROGRAMME D'AIDE AUX ÉLEVEURS VICTIMES DE LA SÉCHERESSE DANS LES PRAIRIES
CCG	231	COMMISSION CANADIENNE DES GRAINS - ADMINISTRATION
CCG	232	COMMISSION CANADIENNE DES GRAINS - ÉCONOMIQUE ET STATISTIQUE
CCG	233	COMMISSION CANADIENNE DES GRAINS - LABORATOIRE DE RECHERCHES
CCG	234	COMMISSION CANADIENNE DES GRAINS - PESAGE DES CÉRÉALES
CCG	235	COMMISSION CANADIENNE DES GRAINS - INSPECTION DES GRAINS
CCL	200	PROGRAMME DE SOUTIEN DU PRIX DU LAIT
CCT	10	TRANSPORT DU GRAIN DE L'OUEST
CCT	11	PROGRAMME DE SUBVENTIONS AU TRANSPORT À BUFFALO ET À L'EST DE CETTE VILLE - GRAIN ET FARINE
FCCT	14	PROGRAMME DE SUBVENTIONS AU TRANSPORT DES MARCHANDISES DANS LA RÉGION ATLANTIQUE
CNCPF	1	CONSEIL NATIONAL DE COMMERCIALISATION DES PRODUITS DE FERME

CNCPF	2	ORGANISMES ÉTABLIS EN VERTU DE LA LOI SUR LES OFFICES DE COMMERCIALISATION DES PRODUITS DE FERME
DFS	5	5 DISPOSITIONS CONCERNANT LES EXPLOITATIONS AGRICOLES
EC	1	SERVICES MÉTÉOROLOGIQUES
EC	18	PRODUITS CHIMIQUES COMMERCIAUX
EC	22	PRODUITS CHIMIQUES TOXIQUES
EC	96	SERVICES CLIMATOLOGIQUES
EC	100	DONNÉES SUR LA GESTION DES EAUX INTÉRIEURES
EC	102	SYSTÈMES DE DONNÉES SUR L'ÉVALUATION ET LA SURVEILLANCE DES TERRES
EIC	13	PLANIFICATION ET ADAPTATION - SERVICE DE MAIN-D'OEUVRE AGRICOLE; EIC
EIC	14	PLANIFICATION ET ADAPTATION - ENTENTE FÉDÉRALE-PROVINCIALE SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI DANS LE SECTEUR AGRICOLE; EIC
EMRC	43	GROUPES DE TRAVAIL SUR LA GESTION DE L'ÉNERGIE DANS L'INDUSTRIE
EMRC	44	GROUPES DE TRAVAIL SUR LA GESTION DE L'ÉNERGIE DANS LES SECTEURS AGRICOLE, INSTITUTIONNEL ET COMMERCIAL
EMRC	49	ACCORD DE DÉMONSTRATION DES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE ET DES ÉNERGIES RENOUVELABLES (ENTENTE FÉDÉRALE-PROVINCIALE)
EMRC	53	PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DE LA BIOÉNERGIE
OPC	1	AIDE AU TRANSPORT DES CÉRÉALES FOURRAGÈRES
OPC	10	AIDE À L'ENTREPOSAGE DES CÉRÉALES FOURRAGÈRES; APPROVISIONNEMENT EN CÉRÉALES FOURRAGÈRES ET STABILISATION DES PRIX ET PUBLICATIONS
RCDA	30	PROGRAMME DE REMBOURSEMENT DE LA TAXE D'ACCISE SUR L'ESSENCE
SBSC	100	SALUBRITÉ DES ALIMENTS, QUALITÉ NUTRITIONNELLE ET NORMES ALIMENTAIRES
SBSC	102	QUALITÉ DU MILIEU ET DANGERS
SCA	1	SOCIÉTÉ DU CRÉDIT AGRICOLE - AUCUN RAPPORT
TC	220	PROGRAMME DE REMISE EN ÉTAT DES EMBRANCHEMENTS FERROVIAIRES.
TC	225	ACQUISITION ET LOCATION DES WAGONS-TRÉMIES
AEC	a	PROGRAMME DE COMMERCIALISATION DES CÉRÉALES ET DES OLÉAGINEUX
CCL	b	COMMISSION CANADIENNE DU LAIT - DÉPENSES DU PROGRAMME
CCB	c	COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ

COMPOSITION DU
GROUPE D'ÉTUDE SUR LES PROGRAMMES AGRICOLES

Chef du Groupe

M. Jan d'Ailly
Starlaw Holdings Ltd.
1130, rue Sherbrooke ouest
Montréal (Québec)

Membres du secteur privé

M. Jim Stringham
Vice-président principal
Ralston-Purina
Rexdale (Ontario)

M. Matt Kuhn
Vice-président adjoint
Recherches Bell-Northern
Ottawa (Ontario)

M. Paul Stewart
Banque de Commerce
(Service de l'agriculture)
Toronto (Ontario)

M. A.M. Runciman
Ancien président
United Grain Growers
Winnipeg (Manitoba)

Membres du secteur public

M. Peter Caskey
Directeur général
Stratégies environnementales
Service de la protection de l'environnement
Environnement Canada
Ottawa (Ontario)

M. Martin Ulrich
Directeur
Division de la politique d'évaluation des programmes
Bureau du contrôleur général
Ottawa (Ontario)

M. Don Dobson
Analyste principal
Bureau du contrôleur général
Ottawa (Ontario)

Soutien professionnel

M. John Dingwall
Analyste des programmes
Secrétariat du Conseil du Trésor
Ottawa (Ontario)

M. D. Kuntze
Affaires extérieures
Ottawa (Ontario)

APERÇU

But

Présenter les observations et les conclusions de l'examen mené par le Groupe mixte d'étude sur les programmes agricoles.

Situation

L'examen des programmes de l'agriculture a porté sur environ 42 programmes représentant au total 2.7 milliards de dollars et des dépenses fiscales évaluées à 400 millions de dollars. Les programmes examinés relèvent d'Agriculture Canada et de ses organismes affiliés, de Transports Canada, de Consommation et Corporations Canada, d'Environnement Canada et du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Le Groupe a aussi examiné les programmes du ministère des Affaires extérieures ayant trait aux céréales et aux oléagineux.

Agriculture Canada a pour objectif d'assurer la croissance, la compétitivité et la stabilité du secteur agricole. C'est en fonction de cet objectif que le Groupe a effectué son examen. Il a constaté que les objectifs et la réalité ne concordaient pas toujours.

Introduction

Au risque d'énoncer une évidence, signalons que la société d'aujourd'hui tire son origine de l'agriculture. Alors qu'à une certaine époque, la majorité des gens participaient à l'activité agricole, on retrouve aujourd'hui moins de 5 % des emplois dans ce domaine. Même le secteur agro-alimentaire pris dans sa totalité ne représente que 15 % des emplois au Canada.

Jadis, tous pouvaient compter sur leurs voisins pour obtenir de l'aide morale ou matérielle, mais aujourd'hui ce sentiment de solidarité ne se retrouve plus guère que chez la collectivité agricole. Si un restaurant ou un magasin du quartier ferme ses portes, l'événement passe à peu près inaperçu. Par contre, quand le malheur frappe un agriculteur, ce sont tous ses semblables qui souffrent avec lui.

L'urbanisation du pays a entraîné la création d'une catégorie de population distincte de la collectivité rurale. L'exposition à des influences et à des morales nouvelles a produit des attitudes et des modes de vie différents. Il en est issu une nouvelle génération d'agriculteurs hautement scolarisés et spécialisés qui est en train de prendre la relève. Ces agriculteurs exploitent leur ferme comme une entreprise, en ayant recours à tous les outils que la société moderne met à leur disposition.

En général, les programmes établis par le gouvernement ont un arrière-goût d'époque révolue. Agriculture Canada est quelque peu déphasé par rapport aux réalités, aux besoins et aux possibilités d'aujourd'hui. Le Ministère n'est plus à la hauteur de son ancienne réputation de chef de file, d'innovateur et d'instigateur d'idées et de méthodes nouvelles.

Dans l'exécution de ses travaux, le Groupe d'étude s'est toujours laissé guider par la question :

Est-ce bon pour le Canada?

Observations

Recherche (compétitivité)

Les services de recherche d'Agriculture Canada constituent sans doute une excellente illustration de ce qui précède. Le Canada était naguère reconnu comme un chef de file mondial de la recherche agricole, en particulier dans le domaine des céréales. Un bon nombre de réussites dans la mise au point de variétés de céréales de grande qualité peuvent être attribuées à ces services. Leur dernière réalisation consiste à avoir développé un marché international, surtout aux États-Unis, pour le colza Canola.

Les services de recherche sont très fiers de leurs réalisations passées et vivent de leur réputation. À l'exception du Canola, toutefois, leurs grandes réalisations ont été, ces dernières années, peu nombreuses et espacées. En outre, tout indique que leurs difficultés s'accentueront, car :

a. leur personnel vieillit (les employés sont en place depuis longtemps);
b. les services sont suradministrés et sous-gérés;

c. il n'y a pratiquement pas de rajeunissement du personnel, étant donné le faible taux de roulement;
d. ce qui était bien il y a longtemps est encore considéré comme tel aujourd'hui.

Le fait qu'on considère que le blé "à haute teneur en protéines" est encore la fin des fins illustre bien cette dernière observation. Pourtant, les profils de marché et les facteurs liés aux coûts ont changé. Il existe maintenant une demande plus forte de céréales à faible teneur protéique, même si les acheteurs préfèrent toujours les produits à teneur élevée en protéines. Si le Canada pouvait vendre des céréales pauvres en protéines et du gluten tiré de grains riches en protéines, il ouvrirait de nouveaux marchés pour ces deux produits de base et, du même coup, créerait un secteur secondaire pour la transformation de ces produits.

D'après le Groupe d'étude, le gouvernement devrait envisager de restructurer la Direction générale de la recherche afin de faire participer davantage ses clients à l'orientation de ses activités. La Direction générale ne doit pas, comme elle le fait actuellement, se considérer comme le "moteur principal" d'Agriculture Canada, mais plutôt comme un élément d'un système innovateur de mise au point et de diffusion de produits. La haute direction d'Agriculture Canada devrait proposer des initiatives et les orienter en fonction de ce principe, et accorder en général son soutien aux activités de la Direction générale de la recherche. En outre, la Direction générale devrait utiliser son savoir-faire pour :

a. mettre au point des variétés de produits existants ou créer de nouveaux produits qui peuvent être cultivés dans les provinces de l'Atlantique;
b. mettre au point des produits nouveaux ou améliorer des produits existants à l'intention des régions où vivent les autochtones (riz sauvage, petits fruits, céréales primaires, etc.);
c. rendre commercialisables des produits qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas en demande. Tout comme nous avons réussi à faire taire les critiques à propos des méthodes d'abattage des bestiaux, pouvons-nous améliorer le sort réservé à d'autres produits?

La Direction générale de la recherche devrait consacrer une partie de son budget à la recherche pure, c'est-à-dire fondamentale. L'efficacité de cette recherche a été démontrée. Nous croyons qu'un partage judicieux des ressources entre la recherche et le développement permettra d'améliorer de façon marquée la performance du secteur.

Commercialisation (croissance)

Il ressort des discussions tenues avec Agriculture Canada que ce ministère accorde beaucoup d'importance à la commercialisation des produits. Nous y avons constaté l'existence de services imposants d'information et de collecte de données. Le Ministère diffuse son information aux intéressés et dispense une aide à ceux qui en font la demande.

Dans une large mesure, toutefois, le Ministère se contente de réagir à la demande. Il n'intervient qu'une fois le fait accompli. Il effectue beaucoup d'études, mais pas assez de planification.

Il ne semble pas exister au Ministère de consensus sur la définition à donner à "croissance". S'agit-il d'accroître les quantités produites, ou plutôt les revenus? Parle-t-on des marchés intérieurs ou extérieurs? Veut-on augmenter la production d'un même produit ou élargir la variété de produits offerts? Souhaite-t-on améliorer la balance des paiements ou accroître le revenu net du producteur? Veut-on faire intervenir davantage le ministère de l'Agriculture dans le secteur agricole, ou plutôt raffermir la situation de l'agriculteur pour le rendre moins tributaire des divers paliers de gouvernement?

Bien que la réponse puisse paraître évidente dans certains cas, le fait qu'on ne s'entende pas sur le sens exact à donner au mot "croissance" pourrait bien expliquer le manque de dynamisme et de leadership que le Groupe a perçu dans ce domaine.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, Agriculture Canada semble posséder bon nombre des outils qu'il faut pour obtenir de meilleurs résultats. Plutôt que de réagir aux événements, il devrait les devancer.

Si l'un des objectifs du Ministère est bel et bien d'accroître les exportations et les revenus qu'elles rapportent, il lui faudrait mobiliser, pour y parvenir, tout le savoir-faire et tous les moyens dont il dispose :

De nouveaux marchés pour les produits existants,
De nouveaux produits pour les marchés existants,
De nouveaux produits pour de nouveaux marchés.

Pour ce faire, il devra concerter davantage ses efforts et les déployer de façon soutenue. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de créer des missions agricoles permanentes dans des secteurs clés à l'étranger où des compétences précises sont requises. Les agents d'Agriculture Canada qui y seraient affectés relèveraient administrativement des chefs de missions, mais recevraient leurs directives fonctionnelles d'Agriculture Canada. Le Ministère assurerait le roulement du personnel en fonction des besoins, pour satisfaire les impératifs du marché et les priorités organisationnelles; il assumerait tous les coûts connexes.

Il devrait être clair que dès que de nouveaux marchés ou la nécessité de nouveaux produits apparaissent, il faudrait lancer immédiatement à leur égard des travaux de recherche et de développement (R et D). La R et le D devraient donc être axés davantage sur des objectifs précis (marchés, clients).

Le même principe d'identification des activités que celui énoncé ci-dessus (nouveaux produits pour des marchés existants, etc.) peut servir à d'autres fins. En remplaçant le mot "marché" par les expressions "exploitation agricole" ou "région agricole", on voit apparaître toute une gamme de possibilités qui peuvent donner à réfléchir aux planificateurs du Ministère.

Mécanismes de commercialisation spéciaux

Il serait malvenu de passer sous silence les offices de gestion des approvisionnements et leur cousin "spécial", la Commission canadienne du lait, ainsi que les programmes de stabilisation des prix ou des revenus.

Le Groupe d'étude estime que les mécanismes de gestion des approvisionnements constituent une forme d'intrusion dans le système du libre marché; ils visent à protéger le producteur pour l'inciter à alimenter la demande et ainsi à assurer l'approvisionnement soutenu du consommateur.

Même si ce principe présente en théorie de l'intérêt, son application est la cause d'un grand nombre des difficultés qui gênent actuellement la gestion des approvisionnements d'oeufs, de dindon, de poulet et de produits laitiers.

L'assurance d'un marché (quantité) à un prix fixe va à l'encontre de l'efficacité. Les marges bénéficiaires garanties (contingents) acquièrent d'entrée de jeu une valeur marchande et une existence propre. Un contingent devient négociable. Il en vient donc à être capitalisé dans la valeur de l'exploitation agricole. Il n'est pas rare que le prix total d'achat d'une ferme corresponde, pour une moitié,à la valeur des contingents et, pour l'autre, à la valeur du fond de terre et des bâtiments. Nous avons ainsi, sans le vouloir, accru la valeur d'un bon nombre de genres différents d'entreprises agricoles. L'incidence de cette hausse sur le cycle des emprunts, des remboursements d'intérêts, etc. ne laisse pas de doute.

Par ailleurs, les programmes de stabilisation ont pour but de garantir aux producteurs un revenu minimal pour les produits qu'ils ont vendus. L'évolution du marché témoigne du degré de viabilité des produits et des entreprises agricoles en cause.

Conclusion

Le Groupe d'étude croit que l'avenir des activités de commercialisation d'Agriculture Canada est rempli de promesses. Le Ministère devrait surtout chercher à mieux cerner les possibilités qui s'offrent et à bien s'organiser pour en tirer profit.

Inspection

Le Groupe d'étude a été invité à se pencher sur le vaste domaine des programmes d'inspection. Après avoir fait un tour d'horizon des programmes, il a dû décider si un examen complet des programmes devait être entrepris. Après réflexion, il en est venu à la conclusion que son examen couvrait adéquatement les domaines de l'alimentation, de la protection des végétaux, des pesticides, des produits chimiques et de l'hygiène vétérinaire.

D'autres aspects de l'inspection, comme les poids et mesures, seront sans aucun doute examinés par le Groupe d'étude sur la réforme de la réglementation.

Dans le sillon de l'exposé économique de novembre 1984, les dépenses du ministère de l'Agriculture ont été réduites de 32 millions de dollars. La Direction générale de la production et de l'inspection des aliments (DGPIA) a été invitée à mettre en place, le plus tôt possible, un programme de recouvrement des coûts pour les services offerts. Étant donné la hâte avec laquelle ces mesures ont dû être prises, elle n'a pas eu assez de temps pour élaborer un programme vraiment efficace.

Des anomalies sont apparues et ont fait ressortir qu'on ne pouvait établir les droits d'inspection sur la même base pour tous les produits. Ce fait est maintenant reconnu et nous avons bon espoir que les problèmes seront réglés.

Ce dont nous ne sommes pas sûrs, c'est si l'on comprend clairement dans tous les secteurs quels niveaux de risque les intervenants sont prêts à accepter en inspection des produits agro-alimentaires. La DGPIA évoque un grave danger qui s'est présenté, il y a environ trente ans, afin d'obtenir des années-personnes, des mandats et des fonds nouveaux.

De l'avis du Groupe d'étude, Agriculture Canada ne devrait pas assumer lui seul la responsabilité de déterminer les niveaux de risque qui sont acceptables.

Par conséquent, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de tenir un sondage calqué sur celui qu'ont effectué récemment l'Université Harvard et la ville de Boston : elles ont demandé à un groupe mixte de citoyens de se prononcer sur la question de la recherche en biogénétique.

Ainsi, des spécialistes du secteur public et des citoyens du secteur privé pourraient être réunis au sein d'un comité consultatif ayant pour mandat d'établir des facteurs de risque acceptables pour, notamment, les procédés, les produits alimentaires, les additifs, les établissements, les semences, les pesticides et les produits chimiques nouveaux. Les programmes d'inspection pourraient ensuite être façonnés selon les normes établies.

Les ministères de la Consommation et des Corporations, de la Santé nationale et du Bien-être social et de l'Agriculture ont souvent affaire aux mêmes produits ou à la même entreprise de transformation. À un certain moment, il

était jugé avantageux de créer un organisme d'inspection unique pour assumer toutes les fonctions d'inspection.

Étant donné que les compétences en matière d'inspection et les lieux où elle s'effectue sont grandement distincts, nous recommandons de mettre fin au débat sur les avantages d'un organisme unique afin qu'on puisse se concentrer au maximum sur le travail à faire. Compte tenu de ces observations, nous en venons aux conclusions suivantes :

a. Agriculture Canada devrait se charger de l'inspection de tous les produits à l'exploitation agricole, chez le transformateur et chez le distributeur, ainsi que de l'inspection des produits importés. Son intervention devrait porter sur la qualité et l'innocuité dans le cas des produits carnés. Le ministère de la Consommation et des Corporations devrait s'occuper de l'inspection au stade de la vente au détail, ainsi que des questions de fausse représentation. Quant à Santé et Bien-être social, il devrait vérifier l'innocuité des produits alimentaires en ce qui a trait aux additifs, aux produits chimiques et aux résidus.

b. Le quatrième intervenant, Environnement Canada, devrait s'intéresser aux infiltrations de produits chimiques dans les bassins hydrographiques et les voies d'eau, à la pollution atmosphérique, etc. Tandis que les trois premiers ministères paraissent disposés à entreprendre leur tâche, Environnement Canada semble un peu réticent à s'y consacrer; il aura besoin d'un peu d'encouragement.

c. Les chevauchements entre les ministères précités peuvent être éliminés de la manière indiquée. Ce qui est plus alarmant, c'est le double emploi qui existe entre les fonctions d'inspection provinciales et fédérales. Conformément à notre optique globale de simplification dans la mesure du possible, nous recommandons que les inspections soient confiées au palier provincial.

   La recommandation qui précède ne s'appliquerait évidemment que dans les provinces où il existe déjà un service d'inspection. Il est proposé que le gouvernement fédéral négocie une entente à

frais partagés selon laquelle, le cas échéant, les agents provinciaux inspecteraient les produits conformément aux normes nationales. Le travail de ces agents/inspecteurs (inspections) ferait l'objet d'une vérification de la part des employés fédéraux. Les agents seraient autorisés à certifier, au nom des services fédéraux, les produits qui doivent être inspectés pour être exportés.

d. La Commission canadienne des grains effectue toute une gamme d'inspections sur la pesée, le classement et la qualité des grains. À notre avis, malgré sa grande réputation, elle aurait avantage à ce qu'un comité consultatif mixte (secteurs public et privé) soit formé en vue d'établir des normes d'inspection et de les revoir régulièrement.

e. Dans le cas des organismes ou des entreprises qui peuvent prouver qu'elles appliquent un système adéquat de vérification de l'innocuité des aliments et qu'elles traitent cette question avec sérieux, le gouvernement devrait leur donner la possibilité d'autocertifier leurs produits.

f. En général, et c'est là un facteur important, nos clients de l'étranger s'attendront à ce que nos produits aient le même degré de qualité, de pureté et d'innocuité que nous exigeons chez nous.

Protection contre les risques (stabilité)

Les agriculteurs font face à un certain nombre de risques qui sont peu courants dans les autres secteurs d'activité. Mentionnons à titre d'exemple les conditions météorologiques (la sécheresse, les inondations et le gel, et le moment de l'année où ils sévissent), les conditions du marché lors des semis et de la récolte, le fait d'investir à longueur d'année du temps et de l'argent en vue d'une seule récolte annuelle, et la vulnérabilité face aux importations.

Des masses considérables de données ont été amassées au fil des années, de sorte qu'il est possible, dans la plupart des cas, de prendre des décisions éclairées se fondant sur une analyse actuarielle.

Depuis longtemps, les agriculteurs trouvent des oreilles bienveillantes dans le milieu politique pour se faire aider en périodes de difficultés. Outre un certain nombre de programmes de protection contre les risques ayant des bases actuarielles, ils ont bénéficié de programmes dits spéciaux dont il aurait lieu d'entreprendre dès à présent l'élimination progressive et la transformation en des programmes d'assurance-risque entièrement provisionnés.

En assurance, il existe toute une variété de modalités d'évaluation des primes et des sinistres. Le Groupe d'étude est d'avis que, dans le domaine de la protection contre les risques, le fardeau des responsabilités devrait être mieux réparti, comme il est proposé dans les examens portant sur chacun des programmes. Ainsi, en général, la part assumée par le Trésor fédéral devrait diminuer, celle des provinces, s'accroître et celle des producteurs, rester la même ou augmenter.

D'autres programmes, étroitement liés aux précédents, viennent au secours du producteur; il s'agit des programmes de stabilisation dont le but est d'assurer une protection contre les fluctuations défavorables du marché. Dans ce cas, l'essentiel du fardeau repose sur le Trésor fédéral. De l'avis du Groupe, d'après les données historiques dont il dispose, il serait possible d'établir un véritable programme tripartite dans le cadre duquel le fardeau retomberait à parts égales sur les producteurs, les provinces et le Trésor fédéral.

Le Groupe d'étude recommande aussi au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'autoriser les producteurs à souscrire à une assurance additionnelle à un taux considérablement supérieur à la prime partagée.

Les suggestions qui précèdent permettraient de simplifier considérablement le système dans son ensemble et d'améliorer grandement l'impression d'équité qui se dégage du processus d'évaluation des sinistres, car le responsable de l'évaluation assumerait une part du fardeau.

Enfin, nos producteurs sont exposés aux risques ponctuels découlant de l'importation de grandes quantités de produits étrangers, le plus souvent à la suite de circonstances exceptionnelles qui ont cours dans d'autres pays (p. ex., surabondance de tomates en Espagne et exportation vers le Canada).

Pour éviter que le ministère de l'Agriculture ait à consulter le Cabinet à chaque occasion (il faut parfois 10 jours pour faire approuver des déboursés d'aussi peu que 200,000 $), le Groupe propose que soit créé un fonds de taille modeste (disons de 6 millions de dollars) à même lequel Agriculture Canada pourrait consentir, à sa discrétion, des paiements d'au plus 2 millions de dollars par cas, sous réserve d'une vérification interne.

Fiscalité

Le fait que le secteur agricole soit le seul grand secteur de l'économie auquel l'État permet d'utiliser la comptabilité de caisse plutôt que la comptabilité d'exercice aux fins de l'impôt, sous prétexte que cette méthode est plus facile à maîtriser et est avantageuse pour l'agriculteur, révèle une attitude à la fois indulgente et irrespectueuse de l'efficacité économique.

De l'avis du Groupe d'étude, il a été démontré que certaines des dispositions fiscales liées à la comptabilité de caisse ont pu susciter, et ont en fait suscité, des décisions à court terme incompatibles avec l'intérêt à long terme de l'agriculteur.

On estime que dans le cadre du régime actuel, la valeur des stocks qui échappe au système de valorisation et d'imposition pourrait atteindre 10 milliards de dollars et peut-être même beaucoup plus. Ces stocks se tiennent constamment en marge du système et leur valeur s'accroît chaque année, ne serait-ce qu'en raison de l'inflation.

À un taux d'imposition arbitraire de 10 %, cela représente un manque à gagner de 1 milliard de dollars en recettes fiscales. Si l'État décidait d'assujettir ces stocks à l'impôt, il faudrait faire en sorte que la mesure soit progressive (par exemple, en l'étalant sur une période de dix ans); de cette façon, le Trésor fédéral toucherait des revenus supplémentaires de 100 millions de dollars par année.

Comme les exploitations agricoles de petite taille ou moins rentables pourraient être durement frappées par un changement de cette nature, nous recommandons qu'une certaine forme de "renonciation" partielle assortisse une telle mesure si elle était appliquée.

Le passage à la comptabilité d'exercice pourrait avoir pour effet d'éliminer dans une bonne mesure les dispositions fiscales relatives aux "fermes d'amateur".

Un deuxième sujet important qui touche la collectivité agricole est celui des gains en capital. Par le passé, on considérait que l'agriculteur à la retraite pouvait pourvoir à ses besoins en utilisant le revenu tiré de la vente de sa ferme; toutefois, il n'a plus aujourd'hui à compter autant sur cette source de revenu, car il peut se prévaloir des nouvelles dispositions fiscales concernant les REÉR.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'imposer un maximun au roulement illimité des gains en capital sur les cessions d'entreprises agricoles de parents à leurs enfants. Ainsi, d'une part, on protègerait ceux qui comptent déjà sur les avantages d'un "droit" historique et, d'autre part, on contribuerait à freiner la croissance rapide de la valeur des fermes, tout en permettant aux enfants de producteurs et aux agriculteurs débutants de lancer plus facilement leur propre entreprise.

Le Groupe d'étude voit d'un oeil tellement favorable les perspectives se dégageant de son examen des aspects fiscaux, tant pour l'agriculteur que pour le pays, qu'à son avis, on devrait se pencher dès que possible sur les avantages et les répercussions de ses recommandations.

Commission canadienne du lait

Aux yeux des membres du Groupe provenant du secteur privé, il est apparu très clairement dès le début que l'examen de la CCL constituait une tâche très spéciale, offrant peu de chances de réussite, remplie de complications et parsemée d'embûches, chargée d'émotivité, délicate sur le plan politique et, par-dessus tout, aux conséquences financières importantes. Toutes ces craintes se sont concrétisées.

Nous avons terminé assez tôt dans notre mandat de trois mois la première ébauche de notre analyse. Nous avons su vite faire la part des choses, mais nous ignorions comment procéder pour mener notre tâche à bien. Il était important, en somme, que nous nous sentions tout à fait à l'aise dans notre examen et nos recommandations.

Bien que nous ne soyons pas en faveur de la création de nouveaux systèmes de gestion des approvisionnements, nous

croyons que la CCL devrait constituer l'exception à la règle, car en fait il s'agit d'un organisme qui a déjà cette vocation et qui, en outre, est habilité à verser des subventions et entretient des rapports directs avec le ministre.

Outre l'inéquité fondamentale que présente le concept de la CCL, nous croyons que le caractère direct de ses rapports avec le ministre met une pression indue sur le système politique.

Le Groupe d'étude préférerait que la CCL soit assujettie au contrôle du Conseil national de commercialisation des produits agricoles (CNCPA). Elle serait ainsi financée et régie par les producteurs et devrait se soumettre à ses propres contraintes financières.

Une deuxième option s'offre : créer et soutenir financièrement un office actif qui sera investi de pleins pouvoirs et qui se composera de représentants des producteurs, des transformateurs et des consommateurs. Les subventions directes de l'État seraient encore là éliminées.

L'obligation de rendre compte de la Commission, bien qu'elle existe en théorie, semble faire défaut en pratique. Il importe que les coûts réels soient établis et communiqués au grand public.

Commission canadienne du blé

La Commission canadienne du blé (CCB) a été créée dans les années 1930 en vue de commercialiser les céréales des Prairies dans le reste du Canada et partout dans le monde. Elle a été investie de pouvoirs exclusifs, notamment du droit de délivrer des licences d'importation et d'exportation de blé, d'orge et d'avoine.

La CCB semble fonctionner relativement bien. Elle produit elle-même une grande partie de son information et évite de divulguer des renseignements sur les marchés pour ne pas qu'ils aboutissent chez d'éventuels concurrents ou acheteurs; elle évolue dans un domaine où la plus haute discrétion est de mise.

Ainsi, l'information ne peut être transmise aux producteurs membres, du moins pas en détail, et la Commission préfère garder ses distances du gouvernement central, de façon à ne pas froisser ses propres membres dans l'Ouest.

On nous a dit que la proportion de céréales vendues au plein prix ne dépassait pas 20 %. Le reste va à des acheteurs qui jouissent eux-mêmes de subventions ou de crédit, ou qui sont les destinataires de dons de blé ou de farine. Les critiques formulées à l'égard des ventes à crédit ne sont pas nécessairement bien fondées.

La CCB a de fortes créances à recouvrer de la Pologne et du Brésil. Malgré cela, le gouvernement lui a demandé d'entreprendre des négociations avec la Pologne, les possibilités de gros débouchés ailleurs dans le monde étant plutôt limitées pour l'instant. La Pologne a continué de faire ses achats au comptant.

La CCB est gérée par cinq commissaires. Le commissaire en chef et les autres membres sont nommés par décret. Le commissaire en chef préside les séances de la Commission. Ni lui ni son adjoint ne détiennent de pouvoirs spéciaux en vertu de la Loi. Les gestionnaires rendent compte collectivement des actes de la Commission. Les commissaires ont chacun un pouvoir égal de décision et sont automatiquement appuyés par les autres membres.

La conséquence d'une telle structure est que personne de l'extérieur ne saura jamais qui a commis telle ou telle erreur ou, inversement, qui a pris le plus grand nombre de bonnes décisions.

En commerce extérieur des denrées, qu'il s'agisse de céréales, de café, de sucre, de cacao ou d'un autre produit, les gens prennent couramment de mauvaises décisions. Il s'agit vraiment d'un domaine où une proportion de bonnes décisions supérieure à 50 % dénote la réussite et où les erreurs de jugement sont très coûteuses.

À moins que ne soient en vigueur des règles internes très strictes quant aux limites quotidiennes ou aux plafonds à respecter, ainsi qu'un certain nombre d'autres repères, il est très facile de tomber dans des pièges.

L'absence d'un véritable maître d'oeuvre se manifeste dans le manque de planification. On a admis qu'on n'avait pas envisagé ce qui se produirait si l'un de nos grands marchés disparaissait. De toute évidence, aucun plan d'urgence n'est en place. À notre avis, il faudrait une combinaison d'études de marchés (Agriculture Canada, CCB) et de recherches (Agriculture Canada, établissements pilotes, etc.) pour créer des produits et des marchés secondaires.

Enfin, il faut se demander si un organisme comme la CCB est un atout ou un poids mort dans notre société. En fait, ce genre d'organisme décourage la critique, a tendance à étouffer l'innovation, ralentit la réflexion stratégique et pourrait devenir un véhicule servant à camoufler les erreurs.

Tout bien considéré, nous recommandons fortement la réorganisation de la Commission en fonction de critères bien précis de responsabilités. Avec une telle structure, il sera possible d'établir des objectifs à long terme et de contrôler les résultats obtenus. Nous croyons que, de la sorte, la CCB améliorerait de beaucoup son efficacité.

Cela étant dit, nous sommes conscients qu'aucune recommandation ne peut être imposée à la Commission. Aux termes de la loi, il s'agit d'un organisme autonome.

Autres questions

Consommateurs

Dans toute cette activité d'examen des programmes et de rédaction de rapports, il est facile d'oublier qu'en dernière analyse, ce sont non seulement les agriculteurs qui sont directement touchés par toutes ces questions, mais aussi tous les contribuables, tous les citoyens et tous les consommateurs.

C'est en ne perdant pas de vue ce fait que le Groupe a rencontré le président du Comité de l'alimentation de l'Association des consommateurs du Canada. Celle-ci nous a fait part d'un certain nombre de préoccupations; parmi elles, quatre concernaient notre domaine d'intérêt.

L'Association déclare avoir à coeur la question de l'inspection des produits alimentaires, en particulier des produits carnés une fois rendus dans les magasins de détail. Le deuxième sujet qui l'intéresse est l'établissement de normes d'emploi des produits chimiques et des pesticides, que ce soit sur les produits finis, sur les cultures ou dans l'environnement. Troisièmement, l'Association se prononce contre les offices de commercialisation habilités à gérer les approvisionnements, car, prétend-elle, leur intervention a pour effet de gonfler les prix à la consommation (8 cents et plus pour une douzaine d'oeufs, etc.). Enfin, à titre de solution à ce dernier

problème et en tant que principe général, l'Association favorise le libre-échange, en particulier avec les États-Unis.

Tous les points soulevés par l'Association ont été traités ailleurs, sauf bien sûr celui de la libéralisation des échanges commerciaux.

Gouvernement

Sous ce titre très général, nous ne désirons vraiment signaler que deux points : notre bureaucratie fonctionnerait beaucoup mieux et à moindre coût, et serait plus rapide si elle :

- était axée sur les résultats plutôt que sur les activités,
- se souciait moins de l'accroissement des ressources humaines (années-personnes) et financières (budgets), et des dépenses qui en résultent, et plus de la production et de la réduction des coûts.

Conclusion

Nous avons examiné une grande diversité de programmes et admettons que tous ont sans doute bien servi, pendant une période donnée, la fin pour laquelle ils avaient été créés. Le temps et les circonstances, toutefois, ont fait leur oeuvre sur bon nombre d'entre eux. Les données et l'expérience acquises depuis lors nous dictent un changement d'optique; par ailleurs, l'évolution des conditions économiques et géographiques a atténué l'efficacité ou l'utilité de ces programmes.

Le Groupe d'étude a perçu un réflexe de défense dans la raison d'être d'un grand nombre de ces programmes. Destinés à protéger la ferme familiale, ils traduisent une attitude de survie (statu quo) plutôt que d'être tournés vers l'avenir (croissance des marchés).

Nous croyons que le gouvernement devrait aider la collectivité agricole à se débarrasser de cette attitude foncièrement négative, et la faire entrer dans une nouvelle ère d'enrichissement fondée sur l'esprit d'entreprise. Le monde est vaste; nous pouvons et nous devons nous tailler

une part plus grande du marché international. Lorsque nous nous mettrons à la tâche dans la poursuite de cet objectif, nous devrions pouvoir affirmer que :

"L'agriculture est bonne pour le Canada."

PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE L'AGRICULTURE

Le secteur agricole contribue dans une large mesure au niveau de vie élevé du Canada. Il fournit aux Canadiens des aliments de qualité à un coût relativement bas et génère une part importante de nos recettes en devises étrangères.

L'agriculture canadienne est capitalistique; elle compte plus de 300,000 exploitations autonomes, dont un grand nombre sont à la merci des caprices du temps et sont situées sur des terres peu productives. Aussi, les risques de production et les risques économiques corollaires sont-ils très élevés dans ce secteur. Qui plus est, en raison de la situation géographique du Canada et de l'emplacement des marchés des produits canadiens, la commercialisation et la distribution de la production agricole sont importantes pour la prospérité des agriculteurs. C'est pourquoi le gouvernement fédéral consacre des ressources considérables aux programmes de commercialisation et de stabilisation.

Toutefois, il ne suffit pas d'avoir un secteur agricole stable et ordonné. Bon nombre des bienfaits économiques qui en découlent sont maintenant menacés par :

a. l'accroissement de la production et de la productivité aux États-Unis et dans d'autres pays exportateurs de céréales ainsi que dans les économies dirigées qui absorbent actuellement une bonne partie de nos exportations de blé;

b. d'éventuelles mesures compensatrices de la part des États-Unis à l'égard d'une partie de nos exportations de bétail et de viande; et

c. les importations croissantes de produits alimentaires. En même temps, les ressources en sols du Canada se dégradent à un rythme alarmant, à cause, surtout, de la salinisation croissante des sols des Prairies et de la diminution de la matière organique dans les sols cultivés de toutes les régions.

Pour maintenir et accroître les recettes nettes en devises étrangères provenant de l'agriculture, il faudra à la fois augmenter considérablement la productivité dans ce

secteur et réagir dynamiquement aux changements dans la demande de produits alimentaires sur les marchés intérieurs et extérieurs. Pareils changements sont qualifiés de "développement" dans notre étude. À notre avis, le développement rejoint les objectifs d'efficacité et de croissance officiellement établis par Agriculture Canada.

Préoccupations

Dans l'ensemble, deux préoccupations importantes se dégagent de notre examen des programmes agricoles fédéraux. En premier lieu, à notre avis, le rôle de développement qui appartient principalement à Agriculture Canada n'est pas joué de manière à permettre un développement maximum. Une autre façon dont ce rôle pourrait être joué est décrite dans la prochaine section.

En second lieu, les activités de commercialisation et de stabilisation du gouvernement fédéral (et de plusieurs provinces) ont à la longue donné lieu à beaucoup de subventions, tandis que la réglementation, de son côté, a progressivement apporté d'autres avantages qui peuvent indirectement avoir pour effet de subventionner davantage l'agriculture. Ces subventions semblent conduire à un gonflement artificiel des prix des terres et des prix des produits contingentés (c'est-à-dire dont la production est régie). En outre, ces programmes encouragent la production végétale dans les régions qui n'ont pas un avantage relatif (balkanisation) et favorisent une production inéconomique à cause de la surcapitalisation résultant des dispositions fiscales. En résumé, il semble qu'un grand nombre des programmes importants de commercialisation et de stabilisation contribuent à une hausse inutile des coûts en agriculture, ce qui risque fort de compromettre le maintien des exportations et la réduction des importations. Étant donné l'importance économique que revêt pour le Canada le fait d'être un exportateur net de produits agricoles, le problème déborde la sphère agricole et touche tous les Canadiens.

Dans l'examen de chacun des programmes de commercialisation et de stabilisation, nous avons relevé les cas où, selon nous, ces programmes risquaient le plus d'entraîner un développement négatif. À notre avis, si nos recommandations sont appliquées, elles élimineront la plupart des effets de développement négatif les plus graves, sans amoindrir les rôles essentiels que remplissent la commercialisation et la

stabilisation. Néanmoins, il faudrait continuer à surveiller étroitement l'incidence de ces programmes sur le coût de production des produits agricoles. Les principes d'évaluation des programmes de stabilisation sont décrits dans notre examen de la gestion des risques.

Gestion des programmes de développement

Pour ce qui est des autres programmes, que nous appelons "programmes de développement", nous croyons qu'en plus des recommandations précises que nous avons formulées dans l'examen de chacun de ces programmes, le gouvernement devrait apporter des changements profonds à leur gestion générale. Il s'agit de renforcer leur rôle de développement et d'établir des modalités pour assurer aux Canadiens le maximum de rendement sur leur investissement dans le développement du secteur agricole.

De façon générale, le programme de développement englobe les activités des directions générales de la Recherche, du Développement régional, de la Commercialisation et de l'Économie d'Agriculture Canada, ainsi que le programme de commercialisation des céréales et des oléagineux du ministère des Affaires extérieures. Ensemble, ces programmes particuliers mobilisent quelque 5,550 années-personnes et disposent d'un budget de 450 millions de dollars pour l'année financière 1985-1986.

Le présent aperçu ne vise pas à décrire un tel "programme de développement", mais à poser quelques-uns des grands principes qui devraient présider à sa conception et à sa gestion. Le programme devrait englober trois éléments, à savoir :

a) la préservation et la mise en valeur des ressources naturelles;
b) la recherche, le développement et la commercialisation; et
c) l'analyse et le développement des marchés.

Pour être en mesure de soutenir la concurrence, il faut allier les ressources naturelles à une technologie appliquée et à l'économique. Aucun de ces éléments ne devrait être considéré comme plus ou moins important que l'autre, bien que l'affectation des ressources à un moment donné tiendra compte des priorités issues de l'analyse du rendement économique à long terme.

Il faut à tout prix assurer la préservation des ressources en sols agricoles et en eau du Canada. On ne peut pas s'attendre à ce que les décisions prises par un agriculteur dans une conjoncture économique particulière, et son savoir assurent toujours la préservation à long terme des ressources de génération en génération. Le problème est devenu particulièrement aigu dans les régions des Prairies où l'eau est rare et où la dégradation des sols est rapide. Un remaniement en profondeur de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies pourrait résoudre le problème en partie mais, comme on vient de le dire, il s'agirait seulement d'un début de solution. Un vaste programme de contrôle des ressources en sols et en eau, doublé d'une révision des méthodes d'exploitation agricole et des ententes avec les autorités s'impose afin de remettre en état les sols en voie de dégradation. L'Institut de recherches sur les terres, certains aspects du programme de recherche et peut-être même des dispositions fiscales fournissent les instruments en ce sens.

La plupart des analyses indiquent qu'on y gagne énormément à mettre l'accent sur la recherche de développement. Cela est particulièrement vrai lorsque la recherche est conçue pour répondre aux intérêts commerciaux des utilisateurs éventuels. Par conséquent, en plus de maintenir un noyau de chercheurs qui font de la recherche fondamentale, il faudrait axer la recherche de développement des cultures, du bétail et de la transformation alimentaire sur les besoins du marché. D'une part, on pourrait y parvenir en élargissant le rôle des organisations de producteurs et de transformateurs pour qu'elles orientent et financent cette recherche. D'autre part, particulièrement pour les nouvelles cultures ou pour la croissance des cultures existantes dans différentes régions, des analyses de rentabilité et de potentiel de production pourraient servir à orienter la recherche de développement. Pour accroître la production et la productivité, la recherche doit être appliquée d'une manière qui soit commercialement viable. Par conséquent, outre les services de vulgarisation des gouvernements provinciaux, le gouvernement fédéral devra peut-être poursuivre le "transfert technologique" par des expériences de commercialisation telles que le Programme d'implantation de nouvelles cultures, par des essais comme ceux que font la Direction générale de la recherche et l'Administration du rétablissement agricole des Prairies, ou encore par des ententes fédérales-provinciales de développement économique et régional. Dans tous les cas,

les critères sont le rendement des deniers publics investis et le consentement des groupes de producteurs et de transformateurs à y participer financièrement.

Il faut trouver des marchés où écouler la production accrue ou transformée à des prix économiquement avantageux. Il ne suffit pas simplement de recourir à des techniques marchandes énergiques, bien qu'elles soient importantes. Il importe aussi d'évaluer les besoins du marché pour adapter le produit à l'évolution de la demande. Les analystes de marché et les responsables de la commercialisation s'acquitteraient de cette tâche de concert avec les associations de producteurs qui voudront peut-être faire leur propre commercialisation et, il va sans dire, avec la Commission canadienne du blé pour ce qui est du blé, de l'orge et de l'avoine de l'Ouest.

De nombreuses composantes du programme de développement proposé existent déjà. Cependant, elles ne semblent pas être administrées de manière intégrée, en fonction d'un objectif de développement unique et primordial. Nous recommandons à cet effet que le gouvernement établisse un "plan de développement des entreprises à long terme". Ce plan serait mis à jour chaque année et contiendrait des stratégies détaillées pour tous les groupes de produits et pour les principaux produits. Ces stratégies sectorielles guideraient toutes les activités liées à la commercialisation, à la recherche et aux ressources naturelles et compléteraient les programmes de recherche et de commercialisation des associations de producteurs et des gouvernements provinciaux. Pour mettre en oeuvre efficacement un tel plan, il faudrait peut-être nommer des gestionnaires sectoriels à Agriculture Canada et leur confier de vastes pouvoirs et ressources pour ajuster les programmes sur chacun des trois éléments précités. Il serait peut-être utile de créer un "fonds de développement" qui réunirait l'ensemble des ressources présentes des programmes de développement déjà en place. Ces ressources seraient attribuées aux gestionnaires sectoriels dans le cadre du plan. Cette approche a été utilisée avec succès dans des entreprises prospères du secteur privé.

Dispositions spéciales d'ajustement du développement

La préparation du plan de développement des entreprises devrait reposer sur l'analyse des avantages économiques pour le pays dans son ensemble. Il s'ensuivra inévitablement des

effets sectoriels et régionaux qui, à court terme, peuvent être difficiles à accepter. Par exemple, il semble que pareille approche, du moins à première vue, se répercuterait défavorablement sur l'agriculture dans les provinces de l'Atlantique. Dans ce cas précis, il vaut peut-être mieux axer le programme de développement sur les cultures ou les produits susceptibles de soutenir l'agriculture dans ces provinces, plutôt que d'enrichir les programmes de stabilisation ou les programmes d'aide au transport tel que le Programme d'aide au transport des céréales fourragères. En fait, les économies réalisées en éliminant les subventions excessives et l'aide trop prodigue à la commercialisation pourraient être judicieusement affectées à pareils projets de développement. Un tel programme, devrait-on souligner, serait de beaucoup supérieur à la surabondance de subventions ou à la balkanisation de toute l'industrie agricole canadienne. Il serait peut-être avantageux, pour ne pas perdre de vue les priorités et les responsabilités de gestion, de créer, en plus d'un "fonds de développement" global, un "fonds d'ajustement" pour la recherche spéciale et le développement de produits destinés à des régions ou à des secteurs agricoles particuliers qui requièrent de l'aide pour s'ajuster. Toutefois, pour assurer l'intégrité du programme de développement, ce fonds spécial ne devrait pas dépasser 10 à 15 % du fonds de développement total et être aboli après 10 ans.

ANALYSE DE LA COMMERCIALISATION ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR (Agriculture Canada)

OBJECTIF

Fournir aux participants sur le marché et aux gouvernements des renseignements opportuns et fiables et des analyses sur les marchés, et leur donner des conseils en matière de politique.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur le ministère de l'Agriculture

DESCRIPTION

Des données sur les marchés et des renseignements d'ordre économique sont réunis, compilés et diffusés. L'information porte sur :

- les prix, les volumes et le transport intérieur des produits agro-alimentaires;
- les faits nouveaux sur les marchés intérieurs, entre autres des données concernant la transformation et la distribution des produits alimentaires, le transport et la manutention, les coopératives, les offices de commercialisation et la restauration;
- les prévisions relatives aux produits agro-alimentaires;
- l'analyse de la demande afin de déceler les variations dans les habitudes de consommation.

Les statistiques sur le commerce international et l'information sur les barrières, les pratiques et les développements sur la scène commerciale sont recueillies, analysées et diffusées. Des profils de produits destinés au marché extérieur sont établis afin d'aider les exportateurs éventuels.

Des stratégies fondées sur des analyses de l'offre, de la demande et des prix sont mises au point de concert avec les spécialistes de la production et de la recherche.

Des analyses sont effectuées sur les effets probables des changements des programmes, des lois et des règlements

qui risquent d'influer sur la viabilité du secteur et sur le niveau de l'offre (p. ex., dans le cas des facteurs de production tels que les pesticides, les herbicides et l'énergie).

Les coûts de production et de commercialisation des produits agro-alimentaires sont calculés et analysés en tant que données d'entrée pour l'Office de stabilisation des prix agricoles et le Conseil national de commercialisation des produits agricoles (CNCPA).

Les politiques nationales et internationales qui influent sur le secteur agro-alimentaire sont analysées et évaluées.

Une conférence annuelle sur les perspectives économiques est organisée à l'intention des participants du secteur agro-alimentaire.

BÉNÉFICIAIRES

Agriculture Canada
Les gouvernements provinciaux
Les producteurs agricoles
Les entreprises agro-alimentaires privées
Les entreprises de transport
Les institutions prêteuses
Les organismes agro-alimentaires internationaux
Les consommateurs

DÉPENSES (millions $)

	Budget principal des dépenses 84/85	A.-P.	Budget principal des dépenses 85/86	A.-P.
Renseignements sur les marchés	3.8	72	4.9	79
Analyses et conseils sur les marchés	2.6	53	3.0	58

OBSERVATIONS

Le groupe de l'analyse économique joue en fait un rôle fonctionnel qui répond aux besoins de sa clientèle.

Il est difficile de mesurer et d'établir des indicateurs de rendement fermes ou des avantages de la production de données économiques. Les données et l'analyse économiques, ainsi que la production de rapports, une fois intégrées au système, ont tendance à se perpétuer indépendamment des changements dans la priorité que l'on attache à l'information.

Bien qu'on essaie de coordonner le travail de la Direction générale de la commercialisation et de l'économie, de la Direction générale de la recherche et de la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments, il ne semble pas y avoir de meneur en ce qui concerne les stratégies de développement. On tente actuellement d'élaborer des stratégies sectorielles, tandis que les stratégies de développement régional ont été conçues ces dernières années pour permettre d'établir le programme des ententes de développement économique et régional (EDER).

ANALYSE

Il faut une base de données considérable et des analyses détaillées pour prendre des décisions éclairées concernant les stratégies agro-alimentaires actuelles et futures. Toutefois, il faut des moyens de vérifier s'il est toujours nécessaire de produire les divers types de renseignements et d'analyse économiques.

Les stratégies sectorielles, outils de planification clés, doivent être le fruit de l'action concertée des spécialistes de l'utilisation des terres, de la Direction générale de la recherche, de la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments, des groupes de l'analyse et de l'expansion des marchés ainsi que des spécialistes du développement régional. Le groupe de l'analyse des marchés possède les connaissances analytiques requises pour être le pivot de l'approche axée sur des stratégies sectorielles; il orchestre actuellement la première stratégie du genre (qui se rapporte au porc). La Direction générale du développement régional fournira, quant à elle, des spécialistes de la conception des programmes de développement.

Agriculture Canada a un autre groupe d'analyse économique qui s'occupe des politiques de développement de la production (59 A.-P), ainsi que des analystes qui travaillent dans les bureaux provinciaux de développement

régional qui relèvent de la Direction générale du développement régional. Un examen des ressources totales pourrait bien indiquer qu'on y gagnerait à réunir ces deux groupes.

La réorientation de la Direction générale de la recherche sur l'investissement direct dans le développement agricole nécessitera une analyse économique exhaustive. Au cours des dernières années, aucune analyse du genre n'a été demandée ni fournie, dans quelque mesure que ce soit, par l'un ou l'autre des groupes d'analyse économique.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de réorienter le programme sur l'analyse de stratégies sectorielles, afin de favoriser la réalisation des objectifs de développement agricole du Ministère.

ANALYSES ET CONSEILS EN DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL
(Agriculture Canada)

OBJECTIF

Faire les analyses et donner les conseils nécessaires afin d'établir des politiques et des initiatives fédérales qui favorisent le développement des ressources et de la production au niveau régional.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur le ministère de l'Agriculture

RESSOURCES (millions $)

	83/84		84/85		85/86	
	Dépenses réelles	A.-P.	Budget principal des dépenses	A.-P.	Budget principal des dépenses	A.-P.
Analyses et conseils en matière de développement, de ressources et de production	2.4	42	3.7	60	3.5	61

DESCRIPTION

Dans le cadre de ce programme, des analyses et des conseils économiques sont fournis afin :

1. d'évaluer les politiques et les programmes en place qui touchent au développement régional;

2. de cerner les possibilités et de formuler des stratégies de développement régional, p. ex. en ce qui concerne :

   - les ressources de base (p. ex. les ressources humaines, financières et foncières);
   - les facteurs de production agricole (p. ex. la machinerie, les engrais, les produits chimiques); et

- la production et la commercialisation des cultures;

3. de fournir des prévisions concernant les facteurs de production agricole pour le programme relatif à la Conférence sur les perspectives de l'agriculture canadienne.

Récemment, le groupe de l'analyse économique s'est penché sur :

- les ententes agricoles auxiliaires faisant partie des ententes fédérales-provinciales de développement économique et régional (EDER);

- les programmes de développement destinés à des régions particulières telles que le Sud-est du Nouveau-Brunswick ainsi que le Bas-Saint-Laurent et la Gaspésie; et

- les analyses et les conseils concernant des problèmes précis tels que la situation financière des agriculteurs.

Ce groupe joue un rôle d'intégration, plus précisément :

- il veille à ce que les stratégies régionales, conçues de concert avec les bureaux régionaux de développement, s'intègrent aux stratégies plus générales qui ont été adoptées à l'égard des produits, des ressources et des facteurs de production; et

- il participe à l'élaboration et à l'évaluation des politiques et des programmes non ministériels touchant au développement régional.

ANALYSE

Diverses analyses de programmes abordent la nécessité d'avoir des programmes de développement agricole intégrés. Au cours des cinq dernières années, un grand nombre de bureaux de développement régional situés dans les capitales provinciales ont conçu et négocié d'importants programmes de développement fondés sur des évaluations des besoins et des perspectives de développement de la province. Les stratégies provinciales sur lesquelles repose cet ensemble

de programmes ont été orchestrées par le groupe des politiques de développement, de façon à en assurer la cohérence, puis approuvées par la haute direction du Ministère.

L'analyse du Programme d'analyse de la commercialisation et du commerce extérieur relève l'utilité potentielle des stratégies sectorielles, tout en soulignant qu'aucune n'a encore été mise au point. Tout programme de développement bien conçu devrait être axé sur les perspectives du marché. Si, au cours des cinq dernières années, il y avait eu des stratégies sectorielles claires, elles auraient pu guider le programme de développement régional ou, du moins, fournir un bon moyen de contrôle des analyses s'y rapportant.

En l'absence de stratégies sectorielles générales, le Ministère pourrait avoir du mal à résister aux pressions des provinces pour qu'il finance certains projets particuliers.

Des stratégies sectorielles générales devraient guider le programme de développement, lequel serait alors adapté aux conditions et aux possibilités particulières des régions. Les futures ententes auxiliaires faisant partie d'ententes de développement économique et régional pourraient dès lors servir d'outils de développement, être intégrées les unes aux autres ainsi qu'à tous les autres programmes d'Agriculture Canada.

Jusqu'à il y a cinq ans, ce programme fournissait quelques analyses économiques à la Direction générale de la recherche. La réorientation de cette dernière vers l'investissement direct dans le développement agricole exigera une analyse économique très poussée. Étant donné que la majeure partie du travail de cette Direction se rapporte à la production primaire, il revient donc au groupe de l'analyse du développement régional d'améliorer son service pour répondre à ce besoin hautement prioritaire du Ministère.

Le groupe de l'analyse du développement régional fait des études sur les finances agricoles et sur le régime fiscal et ses répercussions sur l'agriculture. Il s'impose qu'Agriculture Canada comprenne mieux ces questions et, à cette fin, plus d'efforts doivent être consacrés à l'analyse.

L'analyse du Programme d'analyse de la commercialisation et du commerce extérieur (qui compte 137 A.-P.) isole deux grands groupes économiques au Ministère et fait remarquer qu'une révision de l'ensemble des ressources pourrait montrer les avantages de les fusionner.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir les activités d'analyse de développement régional; une intensification de l'analyse pour soutenir les efforts de développement de la Direction générale de la recherche et mieux comprendre le financement et la fiscalité agricoles s'impose.

RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT SCIENTIFIQUES
(Agriculture Canada)

OBJECTIF

Acquérir de nouvelles connaissances et de nouvelles techniques qui augmenteront la productivité et la compétitivité du secteur agro-alimentaire, amélioreront la qualité des produits alimentaires et contribueront à maintenir la viabilité du circuit agro-alimentaire, et les diffuser aux utilisateurs.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les stations agronomiques (1967)

RESSOURCES (millions $)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Dép. en personnel	128.7	132.2	141.3	142.3	142.8
Dép. de fonctionnement à incid. non salariale	41.6	46.0	41.3	39.3	37.8
Immobilisations	31.3	56.5	78.5	37.7	52.2
Subventions et contributions	15.6	2.2	1.9	1.9	1.9
Dép. totales	217.3	237.1	263.1	221.3	234.8
Recettes	(4.2)	(4.6)	s/o	s/o	s/o
Années-personnes	3,687	3,594	3,636	3,668	3,682

OPÉRATIONS

La Direction générale de la recherche exploite au Canada 43 grands établissements de recherche et 15 stations satellites, qui sont répartis entre 5 bureaux régionaux et une série d'instituts nationaux. La répartition générale de ces établissements s'établit à peu près comme suit : Provinces atlantique (10 %), Québec (10 %), Ontario (25 %), Prairies (30 %), région du Pacifique (10 %) et instituts nationaux (15 %). Ces derniers ont leur siège à Ottawa et effectuent surtout des recherches d'envergure nationale. Les établissements régionaux, quant à eux, consacrent le gros de leurs efforts à résoudre les problèmes agricoles propres à la région où ils sont implantés et ce sont les services d'administration nationaux et régionaux qui en assurent la coordination. Les divers établissements

et stations satellites ont un effectif global d'environ 3,600 employés, dont 881 professionnels, qui détiennent pour la plupart un doctorat.

Agriculture Canada mène environ 50 % de l'ensemble des travaux nationaux de recherche et de développement en agriculture qui se font au Canada. Les universités en effectuent 25 %, le secteur privé 16 %, les provinces, 6 % et le Conseil national de recherches, 3 %. La Direction générale de la recherche exécute environ 95 % des activités du programme interne de recherche et de développement d'Agriculture Canada. Les autres 5 % relèvent de la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments et ont trait à l'hygiène vétérinaire.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux bénéficiaires directs sont les éleveurs, les agriculteurs et les transformateurs, ainsi que les autres directions générales et organismes des administrations fédérale et provinciales qui ont besoin des fruits de la recherche pour dispenser au public les services prévus dans leur mandat (p. ex. les programmes fédéraux-provinciaux de développement du secteur agricole (EDER), les programmes d'inspection et de classement, et les programmes de développement international de l'ACDI).

Le consommateur canadien moyen profite largement mais indirectement de cette activité par le truchement des produits alimentaires de haute qualité qu'il peut acheter à des prix relativement peu élevés. Pour sa part, le Canada en bénéficie de plus en plus grâce aux importantes recettes à l'exportation que lui rapporte la vente des produits agricoles.

DESCRIPTION DU PROGRAMME

Le programme est extrêmement vaste et englobe la plupart des méthodes de production végétale et animale et de transformation des aliments qui ont cours dans l'agriculture canadienne; ses activités vont de la prestation, à l'agriculteur, de services de soutien, à la recherche avancée en biotechnologie et en génie génétique. En outre, les services qui en sont chargés tiennent à jour et élargissent les bases de données nationales sur les ressources en terres et en eau utilisées à des fins agricoles, sur les espèces biologiques et sur les maladies des plantes, et mettent au point des techniques de lutte antiparasitaire.

Le programme de travail comprend cinq grands axes, dont trois ont trait à l'accroissement de la productivité (en production animale, en production végétale et en transformation des aliments), un consiste en la recherche sur la protection des ressources naturelles de base et sur les nouvelles techniques, et le dernier regroupe la direction et les services administratifs. La répartition des ressources humaines et financières entre ces axes est la suivante :

	A.-P.	$(CPO 84-85) (millions $)
Accroissement de la productivité animale	549	35
Accroissement de la productivité végétale	1,126	68
Accroissement de la productivité en transformation des aliments	138	17
Protection des ressources naturelles et soutien	956	61
Gestion et services administratifs	823	54

Chacune de ces activités est brièvement décrite ci-après.

ACCROISSEMENT DE LA PRODUCTIVITÉ ANIMALE

Ces programmes ont pour objectif la mise au point de systèmes de production animale qui se fondent sur de bons programmes d'amélioration génétique, d'utilisation des aliments du bétail, de conduite de l'élevage et de logement du bétail, et qui visent à rentabiliser au maximum la production dans les différentes régions géographiques du Canada. Ils sont mis en oeuvre d'un bout à l'autre du pays, mais les principaux centres de recherche dans ce domaine sont Kentville (Nouvelle-Écosse), Lennoxville (Québec), Ottawa (Ontario), Lethbridge (Alberta) et Agassiz (Colombie-Britannique). Ils ont pour incidence principale de réduire les coûts des productions animales et d'améliorer la qualité des produits animaux de base. Les ressources humaines affectées aux programmes de développement, ainsi que le niveau estimatif annuel des recettes en espèces à la production, figurent par domaine dans le tableau suivant :

	A.-P.	VALEUR DES PRODUITS À LA FERME (81-82) (millions $)
Bovins de boucherie	163	4,500
Bovins laitiers	170	2,600
Porcs	65	1,960
Volailles	90	1,500
Moutons	49	28
Abeilles	12	62

Les principaux bénéficiaires de ces activités sont les éleveurs qui, par l'entremise de leurs conseils respectifs de développement de produits, contribuent à l'expansion de leurs marchés et à la gestion des approvisionnements.

ACCROISSEMENT DE LA PRODUCTIVITÉ VÉGÉTALE

Ces programmes visent la création de variétés végétales qui présentent des améliorations sur le plan de la rusticité, de la qualité et du rendement, et, par voie de conséquence, qui permettent d'élargir les possibilités de culture au Canada. Ils sont mis en oeuvre aux quatre coins du pays par les établissements régionaux de recherche, qui tiennent compte, dans leurs travaux, des conditions locales de croissance et des besoins locaux. Les principaux programmes de recherche sont exécutés à Beaverlodge et à Ottawa. Leur but ultime est d'augmenter le volume des produits végétaux, d'améliorer leur qualité, de réduire les coûts de production par hectare et d'accroître les disponibilité de variétés de plantes horticoles au Canada. Les ressources humaines affectées aux programmes, ainsi que le niveau estimatif des recettes en espèces à la production, figure ci-dessous par culture ou groupe de cultures :

	A.-P.		VALEUR DES PRODUITS À LA FERME (81-82) (millions $)
CÉRÉALES			
Blé	330		6,100
Orge		(160)	4,400
Maïs			920
Seigle et avoine		(170)	432
			133

OLÉAGINEUX			
Colza Canola	87		950
Soja			600
Lin			220
GRAMINÉES FOURRAGÈRES	205		4,200
HORTICULTURE	504		3,000
Légumes		(231)	
Grandes cultures		(83)	
Fruits et petits fruits		(152)	
Plantes ornementales		(38)	

Les bénéficiaires directs sont encore les producteurs primaires. La plupart des gros agriculteurs collaborent également au développement de leurs marchés et de la production par l'entremise de leurs conseils de développement des produits. Dans le secteur horticole, la gamme de bénéficiaires est plus vaste et comprend les particuliers et les petites entreprises.

ACCROISSEMENT DE LA PRODUCTIVITÉ EN TRANSFORMATION DES ALIMENTS

Dans le cadre ce programme, les chercheurs visent à acquérir les connaissances et à mettre au point les techniques nécessaires pour extraire des céréales, des oléagineux et d'autres cultures des composants alimentaires de base (gommes, huiles, amidons et fécules, substances aromatisantes de fruit, etc.) qui entreront comme ingrédients à "valeur ajoutée" dans la production d'aliments. En outre, le personnel chargé du programme dispense des services auxiliaires en technologie aux transformateurs de légumes, de fruits et de viandes et fournit de l'information de base sur la valeur nutritive et l'innocuité des produits alimentaires. Il existe actuellement au Canada neuf établissements de recherches sur les aliments, y compris le nouvel établissement de Saint-Hyacinthe (Québec) et l'Institut de recherches sur les aliments à Ottawa (Ontario). Les travaux en transformation des produits végétaux mobilisent 67 A.-P., ceux en transformation des produits animaux, 45, et les activités de recherche en innocuité et en valeur nutritive des aliments, 25.

Ce programme a une incidence directe sur le secteur canadien de la transformation des aliments, qui comprend quelque 4,000 petites entreprises, ainsi que de 18 à

20 grosses entreprises qui sont pour la plupart des filiales de sociétés étrangères et qui font très peu de recherche et de développement au Canada. Actuellement, le secteur consacre environ 0.1 % du produit de ses ventes à la recherche et au développement. Le public profite également de l'information sur la valeur nutritive et l'innocuité des aliments.

PROGRAMMES DE SOUTIEN ET DE PROTECTION DES RESSOURCES NATURELLES DE BASE

Les services chargés de ces programmes fournissent l'information de base et les techniques nécessaires à la protection et à la mise en valeur des ressources naturelles de base du secteur agricole, au soutien des programmes de développement de la production décrits plus haut et à l'étude des applications éventuelles des innovations scientifiques au secteur agro-alimentaire. Leurs domaines d'activité sont les suivants : étude des caractéristiques des terres et des effets de leur utilisation intensive (194 A.-P.), les ressources en eau à usage agricole (48 A.-P.), la protection des végétaux et des animaux contre les parasites (275 A.-P.), l'identification des espèces biologiques (109 A.-P.), les pratiques de génie agricole (94 A.-P.) et les services de recherche et de soutien en biotechnologie (174 A.-P.). L'exécution de ces programmes est confiée en grande partie aux divers instituts nationaux, dont le siège est à Ottawa; ils sont secondés dans leur travail par des stations et des laboratoires régionaux, qui participent à la collecte et à l'application des données.

- L'Institut de recherches sur les terres (154 A.-P.) produit et dispense de l'information sur les caractéristiques des ressources en terres et en eau et sur l'érosion des terres agricoles, et tient à jour la base nationale de données dans ce domaine.

- L'Institut de recherches biosystématiques (121 A.-P.) assure un service d'identification des organismes biologiques et tient la base nationale de données dans cette sphère.

- L'Institut de recherches chimiques et biochimiques (96 A.-P.) s'occupe de recherches sur la fertilisation chimique et biologique, la lutte antiparasitaire et la biotechnologie.

- L'Institut de recherches techniques et statistiques (98 A.-P.) s'occupe du Code canadien de construction des bâtiments agricoles et offre, dans le même domaine, le Service des plans du Canada.

- Les premiers bénéficiaires de ces programmes sont les administrations fédérale et provinciales qui, en tant que principaux maîtres d'oeuvre de l'utilisation de nos ressources naturelles de base, élaborent les politiques et les règlements qui définissent le cadre dans lequel évoluent les entreprises agricoles commerciales.

GESTION ET ADMINISTRATION

La Direction générale de la recherche comprend cinq bureaux régionaux d'administration, chacun relevant d'un directeur général, une administration pour les instituts nationaux qui a à sa tête un directeur général, et une administration centrale dont le chef est le sous-ministre adjoint. Chaque établissement de recherche est géré de façon autonome dans les limites des ressources budgétaires et humaines qui lui sont attribuées. Les programmes sont coordonnés dans chaque région par les coordonnateurs régionaux et, à l'échelle du pays, par les coordonnateurs nationaux qui, regroupés à l'administration centrale de la Direction générale, relèvent du directeur général de la coordination. Les ressources et les années-personnes allouées, ainsi que les changements qui leur sont apportés, sont revues et approuvées par le Comité de gestion de la Direction générale de la recherche, qui se compose des directeurs généraux et du sous-ministre adjoint à la Recherche; ce dernier en assume la présidence.

La Direction générale suit un processus détaillé de gestion par objectifs pour la planification du travail, pour la description et l'approbation des projets et pour le contrôle de la place que les projets occupent dans l'ordre de ses priorités. L'élément gestion/administration comporte trois volets : direction et gestion générale (23 A.-P.), gestion et coordination des programmes (383 A.-P.) et soutien administratif (417 A.-P.).

Le Comité de coordination des services agricoles canadiens (CCSAC) et un sous-comité, appelé Conseil de la recherche agricole du Canada (CRAC), coordonnent les travaux de recherche avec ceux des autres établissements fédéraux et

provinciaux, des universités et de la profession, par le biais d'une série permanente d'examens de programmes effectués par les comités d'experts du CRAC. Le CCSAC est présidé par le sous-ministre de l'Agriculture du Canada. Au nombre de ses membres figurent, outre ce dernier, les sous-ministres provinciaux de l'Agriculture, les doyens des écoles d'agriculture et de médecine vétérinaire, le Conseil de la recherche et des services agricoles, l'Institut agricole du Canada, le Conseil national de recherches, Statistique Canada et d'autres membres provinciaux. Le CCSAC peut présenter des recommandations à un ou plusieurs de ses 36 membres, mais ne détient de pouvoir de direction sur aucun d'eux.

OBSERVATIONS

Tour d'horizon

Tout porte à croire que les investissements fédéraux en recherche et développement agricoles ont rapporté d'énormes dividendes pour les Canadiens. Il y a 100 ans, les produits alimentaires étaient rares, les marchés des aliments étaient mal approvisionnés et la plupart des contribuables étaient des agriculteurs à la tête d'une exploitation familiale. Le gouvernement fédéral avait ainsi de bonnes raisons d'assumer le rôle de chef de file pour développer le potentiel agricole du pays en finançant et en exécutant, par l'entremise du ministère de l'Agriculture et de la Loi sur les stations agronomiques, des travaux de recherche et de développement en agriculture.

Au fil des ans, le Ministère a joué un rôle de premier plan dans la mise en valeur de l'Ouest et le développement de la production agricole; nous en sommes aujourd'hui rendus au point où la production non seulement satisfait aux besoins des Canadiens, mais également vient gonfler de beaucoup les recettes à l'exportation du Canada; seules les ventes à l'étranger de produits forestiers rapportent plus que les exportations agricoles.

À cause du mauvais approvisionnement des marchés et de la cherté des aliments, il était facile de se tourner vers la recherche et le développement pour explorer la plupart des possibilités d'amélioration de la qualité et de la quantité d'aliments au Canada, tout en espérant un très bon rendement du capital investi. Par exemple, des études économiques évaluent à entre 30 et 40 % le taux moyen interne de rendement des investissements en recherche et en

développement agricoles au Canada et aux États-Unis au cours des 50 dernières années.

De nos jours, toutefois, le Canada et le monde occidental regorgent de produits alimentaires; les marchés des aliments sont de plus en plus dominés par la demande, deviennent plus sélectifs et une vive concurrence s'y livre à l'échelle internationale. En outre, le secteur agricole canadien a changé de physionomie : l'exploitation familiale qui, jadis, pratiquait la polyculture a cédé le pas à l'atelier spécialisé de production intensive. Un grand nombre des producteurs se sont organisés en groupements ou ont créé des conseils de développement des produits afin d'élaborer et de mettre en oeuvre des stratégies de commercialisation des produits et de gestion des approvisionnements.

Dans un avenir prévisible, le Canada continuera à produire plus qu'il ne consomme; du côté du marché international, on s'attend à une intensification de la concurrence autant pour les produits agricoles que pour les produits alimentaires transformés. En outre, l'application de nouvelles techniques, issues notamment des recherches en biotechnologie et en électronique, accélérera rapidement le rythme d'innovation dans le secteur agro-alimentaire à l'échelle mondiale.

Compte tenu de ce scénario, Agriculture Canada doit répondre aux trois questions fondamentales suivantes afin de contribuer aussi efficacement au développement du secteur agricole canadien qu'à l'érection passée des assises du secteur :

- Comment mieux soutenir le développement des entreprises agricoles canadiennes dans le contexte d'un marché international compétitif (développement de l'agri-négoce).

- Comment mieux orienter les activités de recherche et de développement dans des conditions de marchés de plus en plus limités et compétitifs (gestion du programme de recherche et de développement).

- Comment éviter l'obsolescence et demeurer compétitif sur le plan technologique face aux progrès toujours plus rapides que connaît le secteur (ressources humaines).

Voici les observations que nous formulons sur l'état actuel de ces questions à Agriculture Canada et de son programme de recherche et de développement :

Développement de l'agri-négoce

Agriculture Canada reconnaît depuis quelques années qu'il faut développer le secteur agricole en fonction de plans de commercialisation par produit qui permettent de tirer profit des possibilités du marché mondial et des capacités du producteur canadien. L'établissement de pareilles stratégies sectorielles exige de toutes les directions générales d'Agriculture Canada qu'elles y mettent beaucoup d'énergie et qu'elles collaborent étroitement entre elles. Malheureusement, chaque direction générale fonctionne de façon autonome, si bien qu'aucune stratégie concrète n'a encore été mise au point.

Gestion de la recherche et du développement

Le travail de la Direction générale de la recherche porte sur trois aspects principaux : la résolution des problèmes chroniques et la prestation de services de soutien aux producteurs (tâches assumées surtout par les stations de recherche locales), les programmes spécifiques de développement de la transformation des aliments et de la production végétale et animale (d'ordinaire exécutés par plusieurs centres de recherches au Canada) et la recherche fondamentale à long terme (qui se mène surtout dans les instituts). Même si le programme semble centrer, dans une proportion de 80 %, sur ses deux premiers volets (développement de la production et soutien du producteur), il est dans son ensemble géré d'après un cadre de référence propre à la recherche fondamentale: la plupart des projets émanent des chercheurs; on attache une grande importance à la publication d'articles scientifiques et on gratifie leurs auteurs; et on gère les "programmes" en coordonnant chacun des projets.

Bien qu'il existe des méthodes détaillées de gestion par objectifs pour la planification du travail et pour la description et l'approbation des projets, et que les programmes de travail soient présentés dans le plan opérationnel comme des programmes de développement qui font appel à plusieurs laboratoires au Canada, nous n'avons pas trouvé de gestionnaires délégataires du pouvoir de gestion de ces programmes, qui, dans la hiérarchie administrative, occupaient un rang inférieur à celui des directeurs

généraux régionaux et du sous-ministre adjoint à la Recherche. Nous n'avons pas non plus trouvé de responsables de la prestation des programmes aux clients qui n'étaient pas des gestionnaires organiques de la Direction générale de la recherche.

Le réseau CCSAC - CRAC a été créé en 1932 pour coordonner et orienter la recherche, mais il ne représente pas bien les clients quand il s'agit d'orienter les programmes de développement de la Direction générale de la recherche, et il n'est pas suffisamment sensible aux besoins de la profession ni à l'importance de sa participation. Toutefois, dans bien des cas, il existe maintenant des associations de producteurs et des conseils de développement des produits qui apprennent à bien remplir le rôle de mandataires de groupements de producteurs en vue de développer leurs marchés et de gérer leur production. Ces organismes devraient participer davantage à l'orientation des programmes de développement sectoriel et, en échange, contribuer, du moins en partie, à leur financement. Environ 50 % des programmes de développement peuvent se prêter à pareil arrangement de partage des frais avec les conseils de développement des produits. Outre les économies qu'en tirerait le Trésor fédéral, cette façon de procéder accentuerait le rôle joué par les clients dans l'orientation des activités et ouvrirait la voie à la privatisation éventuelle d'au moins une partie de la recherche et du développement.

L'élaboration de stratégies sectorielles en collaboration étroite avec les groupements de producteurs responsables et l'adoption, en vue de la répartition des travaux de recherche et de développement et de la gestion des programmes, d'une optique de gestion axée sur des gammes de produits pourraient se révéler le moyen le plus efficace de soutenir le développement du secteur agricole dans le contexte de marchés mondiaux de plus en plus compétitifs et de la rapide évolution technologique.

Dans le cadre d'un système de gestion par gamme de produits, il incombe aux gestionnaires de programmes de recherche et de développement de veiller à la mise au point de produits et de techniques, mais également de négocier un programme pertinent de recherche et de développement et d'en diffuser les résultats au client, en l'occurrence le gestionnaire de la gamme de produits, qui est chargé du développement de l'entreprise et ne fait d'ordinaire pas partie de l'équipe de recherche et de développement. Pour sa part, l'équipe de R et D a pour tâches d'orienter à long terme les programmes de recherche fondamentale et appliquée,

de voir à honorer les engagements en matière de développement contractés envers les clients et de gérer les activités globales de recherche et de développement à la manière d'un service rentable de diffusion ininterrompue d'innovations à l'entreprise. Dans un grand laboratoire industriel type de recherche et de développement, 80 à 90 % des programmes sont des programmes de développement et sont contrôlés de l'extérieur par les gestionnaires de la gamme de produits en cause. L'autre tranche de 10 à 20 % est consacrée à la recherche appliquée à long terme et à l'acquisition de techniques; elle est supervisée par le laboratoire, qui voit par là à demeurer compétitif et à répondre aux besoins stratégiques à long terme de l'entreprise.

Programme de recherche et de développement

Étant donné que les activités de recherche et de développement sont très décentralisées, elles peuvent grandement aider les producteurs de chaque région à résoudre leurs problèmes et à développer leur production. Par ailleurs, puisqu'elles mettent bien en évidence la présence du fédéral dans les régions où elles ont cours, elles font l'objet de pressions régionales considérables au chapitre de l'affectation des ressources et de l'élaboration des programmes. Par conséquent, on peut s'attendre à déceler des anachronismes dans le contenu du programme et des lacunes dans sa prestation.

Par exemple, le Fédéral finance des programmes de recherche et de développement dans un grand nombre de sphères agricoles (apiculture, production de tabac, bovins, blé, etc.). Il affecte quelque 25 années-personnes à la recherche sur le tabac en Ontario et au Québec tout en employant des ressources humaines additionnelles pour mener des recherches sur des cultures de remplacement rentables du tabac. Les avantages tirés de la recherche sur le tabac n'ont aucun caractère stratégique national et reviennent directement au secteur tabacole. Dans ce domaine, il y aurait lieu d'être plus sélectif, c'est-à-dire refuser de faire le travail, ou à tout le moins s'attendre des groupements de producteurs clients ou encore de la province à qui la recherche profite le plus, qu'ils partagent les coûts ou mettent en oeuvre les programmes.

Par ailleurs, d'importants programmes de développement de la production végétale ou animale (p. ex., le blé, les bovins et les porcs) qui ont une importance économique pour

plusieurs régions, ont été confiés à différentes régions sans que cette attribution ne se fonde nécessairement sur des motifs valables d'ordre technique, économique ou gestionnel. Par exemple, la recherche sur les porcs se fait à six endroits et les travaux sur la volaille, à trois. Pourtant, il s'agit de deux types de production à ambiance contrôlée. Si l'on regroupait tous les travaux en développement de la production porcine dans un seul centre national spécialisé, l'efficacité du processus s'en trouverait accrue. La production avicole est devenue si spécialisée et le secteur l'a perfectionnée à un point tel que l'à-propos d'une plus grande participation d'Agriculture Canada à la recherche et au développement en aviculture est contestable.

Les Instituts nationaux, parce qu'ils ont tous leur siège à Ottawa, améliorent sans doute ainsi l'efficacité de l'exécution de leurs recherches. Néanmoins, il se peut qu'ils y perdent beaucoup au change en n'étant pas étroitement jumelés à d'autres centres spécialisés (p. ex., aux universités). Par exemple, l'Institut de recherches biosystématiques et ses spécialistes chargés de l'identification des espèces et de la conservation des collections nationales pourraient être mis plus efficacement à contribution s'ils fonctionnaient en étroite association avec une université, où ils pourraient participer à la formation des étudiants de second et troisième cycles et tirer profit de la recherche faite par les étudiants diplômés. L'Institut de recherches sur les aliments pourrait être efficacement intégré au Centre de recherche sur les aliments de Saint-Hyacinthe ou élire domicile sur le campus d'une université compétente en la matière.

L'Institut de recherches chimiques et biologiques, le Centre de recherches sur les plantes d'Ottawa et le nouveau Centre de recherches zootechniques d'Ottawa pourraient constituer le théâtre d'un nouveau programme d'envergure en biotechnologie agricole et en génie génétique. Par ailleurs, l'Institut de recherches sur les terres, qui est davantage axé sur les opérations, cadrerait peut-être mieux dans une autre Direction générale ou pourrait être intégré à des activités analogues du Service des forêts ou du ministère de l'Environnement.

L'Institut de recherches techniques est, à bien des égards, considéré comme un parent pauvre par les

biologistes. Il devrait probablement être renforcé et participer davantage aux programmes de développement de la production afin de faire contribuer dans une plus grande mesure les gestionnaires et les ingénieurs à l'accroissement de la productivité, grâce à une meilleure harmonisation avec les programmes de développement régional.

Les ressources consacrées à la biotechnologie et au génie génétique, ainsi qu'à la protection et à la mise en valeur des ressources naturelles de base, devraient être renforcées sensiblement et devenir les grands axes des programmes de recherche et de développement mis en oeuvre à Ottawa.

Ressources humaines

Les défis les plus grands auxquels fait face la Direction générale de la recherche touchent peut-être le domaine des ressources humaines, de leur milieu de travail et du cadre de leur gestion. Au cours des 15 dernières années, la Direction générale a subi une réduction progressive de ses ressources humaines de quelque 125 années-personnes. Le petit nombre de départs d'employés et l'embauche réduite de diplômés ont favorisé le vieillissement des effectifs et débouché sur une diversité de compétences qui sont peut-être plus aptes à résoudre les problèmes d'hier qu'à répondre aux besoins de demain.

La répartition, par groupe d'âge, des chercheurs de la Direction générale de la recherche est la suivante :

GROUPES D'ÂGE	NOMBRE DE PERSONNES	%		
Moins de 29 ans	3	0.04		
de 30 à 34	51	7.2	) 22 %	
de 35 à 39	105	14.9	)	
de 40 à 44	118	16.7		
de 45 à 49	130	18.4		
de 50 à 54	90	12.7	)	
de 55 à 59	119	16.9	)	60 %
Plus de 60 ans	90	12.8	) 30 %)	

Ce tableau révèle que 30 % des chercheurs de la Direction générale ont aujourd'hui 55 ans ou plus, 60 % ont 45 ans ou plus et seulement 22 % ont moins de 40 ans. Il s'agit d'un groupe beaucoup plus âgé que le groupe caractéristique de chercheurs innovateurs qui oeuvre dans le

secteur privé. Si l'on tient compte, par ailleurs, de la répartition, selon l'âge et l'expérience, des gestionnaires de la Direction générale de la recherche, dont la plupart sont d'anciens chercheurs, la situation réelle est sans aucun doute plus grave.

Il semble que les départs d'employés de la Direction générale de la recherche pour d'autres ministères fédéraux ou provinciaux, ou pour le secteur privé, soient très peu nombreux en partie à cause de la pratique qu'a adoptée la Direction générale d'offrir des carrières à vie dans certaines spécialités de recherche. Étant donné la rapidité avec laquelle évoluent les techniques et la société de nos jours, cette pratique est peut-être difficile à défendre ou elle est à déconseiller autant pour le chercheur que pour le Ministère.

La plupart des services du secteur privé qui ont eu du succès en recherche et développement ne ménagent aucun effort pour offrir des possibilités de carrière aux chercheurs chevronnés et les orienter vers les secteurs de la production, de la commercialisation, des ventes, des services ou de la gestion, ainsi que vers les universités et la fonction publique; de cette façon, les chercheurs peuvent faire profiter de leur expérience d'autres secteurs de l'entreprise ou de la profession et favoriser le maintien, dans le domaine de la recherche et du développement, d'un climat aussi dynamique et innovateur que possible.

Il convient d'envisager de nouvelles façons d'aborder la promotion professionnelle des chercheurs oeuvrant dans tous les services de recherche de l'administration fédérale. Ces approches doivent favoriser davantage les échanges de chercheurs entre le secteur privé et les ministères. En outre, elles doivent permettre à la Direction générale de la recherche de mettre constamment des personnes expérimentées et de l'information à la disposition des intéressés de l'extérieur.

ANALYSE

Investissons-nous trop d'argent en recherche et en développement agricoles?

Le secteur agricole et la collectivité scientifique, notamment le Conseil des sciences et le ministère d'État aux Sciences et à la Technologie, s'entendent en général pour dire que le niveau actuel d'investissement en recherche et

développement n'est pas trop élevé si l'on tient compte du rendement à long terme des investissements, de la taille du secteur agro-alimentaire canadien et de la possibilité qu'il a de se développer davantage et de contribuer, pour une plus large part, aux recettes à l'exportation. Rien n'oblige, par ailleurs, à investir davantage dans les circonstances actuelles.

En outre, on admet en général que, dans le domaine de l'agriculture, la façon dont l'administration fédérale gère la recherche et le développement et coordonne le développement du secteur agricole est appropriée; du reste, on s'attend qu'Agriculture Canada joue le rôle de chef de file à cet égard.

Tirons-nous le maximum de nos investissements en recherche et développement?

Non, parce que les programmes ne sont pas en général gérés dans cette optique par Agriculture Canada, qui en fait davantage des programmes de recherche axés sur les techniques plutôt que des programmes de développement fondés sur la valeur. Pourtant, les principaux éléments des programmes sont le développement de la productivité animale et végétale et les services de soutien à la production. Personne n'est vraiment comptable de la prestation des programmes aux clients qui se trouvent à l'extérieur de la Direction générale de la recherche et à quelques exceptions près, rien n'indique que quelqu'un au sein de la Direction générale assume des pouvoirs concrets en gestion des programmes autrement que par la coordination ayant cours entre les directeurs généraux régionaux et le bureau du sous-ministre adjoint à la Recherche.

Les programmes sont très vastes; ils embrassent autant la prestation de services de soutien pratique aux agriculteurs que la recherche avancée en biotechnologie, et englobent la plupart des possibilités de développement de la production animale et végétale au Canada. Il est probable que l'on mette trop l'accent actuellement sur l'amélioration de la production "à la ferme" plutôt que sur les activités en aval du secteur primaire (procédés de transformation des aliments et produits à "valeur ajoutée"). Il se peut que de nos jours l'orientation des programmes soit trop dominée par la biologie et privilégie les méthodes traditionnelles d'amélioration génétique des animaux et des végétaux au détriment d'autres aspects qui jouent un rôle aussi

important dans l'accroissement de la production de denrées et de la productivité de leur transformation.

Pour rehausser de façon marquée le rendement des investissements en recherche et développement agricoles, il faudrait que la Direction générale de la recherche oriente mieux ses activités, en s'inspirant de la stratégie de développement agricole axée sur les marchés mondiaux, raffermisse la gestion de ses programmes et collabore davantage avec les universités en recherche fondamentale et avec les divers secteurs concernés en recherche appliquée.

Quels sont les principaux obstacles à surmonter?

Agriculture Canada ne dispose pas actuellement, à l'égard de produits particuliers ou d'une gamme de produits, de plans de développement du secteur agricole axés sur les marchés mondiaux; il est ainsi privé d'un instrument qui lui permettrait de mieux orienter ses programmes de R et D en fonction des marchés. Il est vrai que de tels plans sont difficiles à établir, mais ils sont absolument nécessaires pour accroître les exportations et mettre l'accent sur le développement. Agriculture Canada, avec la participation active de la profession, dispose probablement des ressources et du mandat nécessaires pour élaborer ces plans, mais ses différentes directions générales collaborent actuellement mal entre elles à cette fin.

Le secteur agricole doit participer davantage à l'orientation des programmes de recherche et de développement. Par ailleurs, s'il contribuait au financement de programmes particuliers de développement sectoriel, il influerait beaucoup plus directement sur le façonnement des programmes et recruterait des clients "réels" pour les programmes de recherche et de développement; pour sa part, le fédéral pourrait ainsi imputer aux bénéficiaires immédiats une partie des coûts de programme qu'il assume. Le réseau CCSAC-CRAC assure une communication et une coordination raisonnablement bonnes des programmes fédéraux et provinciaux de recherche fondamentale en agriculture; il gagnerait toutefois à être simplifié pour être plus utile à cette fin.

Il faut améliorer la gestion des programmes de recherche et de développement au sein de la Direction générale; les gestionnaires doivent tenir compte davantage des interventions extérieures (clients) et des priorités de développement des entreprises. La coordination des

programmes de recherche et de développement, qui repose surtout sur les priorités internes de la Direction générale, manque quelque peu de rigueur. Le regroupement de certains programmes de développement dans des centres nationaux spécialisés pourrait améliorer l'efficacité de leur prestation. La fermeture, d'un bout à l'autre du pays, de plusieurs petites stations régionales qui jouent un rôle secondaire pourrait également rehausser l'efficacité des opérations.

Agriculture Canada et, en particulier, sa Direction générale de la recherche semblent être gênés dans leur intention d'apporter des changements par la présence de cadres et de techniciens relativement âgés. Ils devraient concerter leurs efforts et mettre en place des mécanismes qui faciliteraient les mutations, les détachements et les retraites anticipées dans le cas des cadres supérieurs et des chercheurs principaux; ainsi, il leur serait possible d'appliquer au moment opportun les changements aux programmes qui s'imposent. En outre, il y a lieu de remanier en profondeur les pratiques d'utilisation et de promotion professionnelle des chercheurs pour créer les conditions nécessaires à la stimulation constante de l'esprit d'innovation dans un contexte où les changements sociologiques et technologiques sont de plus en plus rapides.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

- Demander à Agriculture Canada d'établir des plans de développement du secteur agricole et des stratégies par produit grâce auxquels il sera possible de répondre aux besoins à venir des marchés mondiaux, de tirer le meilleur parti possible de la capacité de production alimentaire du Canada et de bien orienter son développement.

- S'inspirer de ces stratégies pour orienter et bien articuler les programmes de recherche et de développement portant sur les produits; se servir à cette fin d'un processus de gestion par gamme de produits, qui fera notamment appel à la gestion conjointe et au partage des coûts des programmes de recherche et de développement avec les groupements de producteurs clients ou les conseils

de développement des produits. Le partage des coûts devrait être progressif et s'étaler sur une période de 3 à 5 ans; la participation moyenne des groupements devra équivaloir à environ 25 % des fonds nécessaires à un programme mixte de développement sectoriel.

- Mettre fin aux activités de recherche et de développement venant actuellement au bas de l'échelle des priorités à moins qu'elles ne soient financées par un client et qu'il n'y ait aucun autre exécutant acceptable pour les travaux en cause. La révision des services votés de la Direction générale de la recherche a mis en évidence les postes entrant dans cette catégorie : ils se chiffrent à un total de 12 millions de dollars en 1984-1985 et de 7 millions en 1985-1986.

- Établir et mettre en oeuvre progressivement des programmes de mutation, de détachement et d'incitation à la retraite anticipée à l'intention des cadres supérieurs et des chercheurs principaux afin de favoriser une évolution plus rapide des programmes, de rajeunir le personnel technique et de revigorer la gestion de la Direction générale de la recherche; envisager de nouvelles optiques de promotion professionnelle pour les chercheurs de l'État afin de favoriser la mobilité des ressources humaines et les échanges avec la profession, les universités et d'autres ministères fédéraux.

REMARQUES

Divers facteurs viennent gêner les laboratoires de recherche fédéraux dans la poursuite des objectifs d'efficience et d'efficacité : les contrôles internes et externes (p. ex., les modalités d'achat et de passation de marché imposées par Approvisionnements et Services Canada), les contraintes liées au personnel (classification et gestion) et les exigences à respecter en matière de rapports et de justification.

Il faudrait éliminer ou, du moins, sensiblement réduire la pratique de cette "microgestion", qui consiste à donner aux laboratoires des directives excessivement détaillées et à leur demander d'imposer des exigences mettant davantage

l'accent sur les détails que sur le contenu. Cette façon de procéder consomme beaucoup d'énergie, cause d'importants retards et surtout isole et démotive les techniciens, les cadres et les chercheurs au point d'entraver gravement la productivité.

Les laboratoires fédéraux qui dispensent des services aux principaux segments du secteur privé devraient être autorisés et encouragés à appliquer les méthodes de ce secteur autant dans leurs opérations internes que dans leurs relations avec la clientèle. Ainsi, on pourrait les inciter à donner la pleine mesure de leur talent et de leur créativité en assurant, à des projets, un financement de base partiel à long terme qui se fonderait sur la stratégie nationale d'investissement et en leur offrant d'acquérir des applications de recherches que le client aura financées. Le Canada aurait beaucoup à gagner à ce que le secteur public collabore avec le secteur privé en cultivant davantage l'esprit d'entreprise.

ENTENTES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET RÉGIONAL : SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE (EDER) (Agriculture Canada)

OBJECTIF

Les ententes conclues avec la Saskatchewan, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard visent à développer l'économie régionale par :

- l'accroissement de la production et de la productivité de certaines cultures (maintenir les exportations ou tirer profit de possibilités de débouchés extérieurs); et

- le maintien et la mise en valeur des ressources en sols.

Ce programme est le prolongement des ententes secondaires concernant le secteur agro-alimentaire qui ont été passées dans le cadre des ententes de développement général signées avec les provinces au début des années 70.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur le ministère de l'Agriculture

RESSOURCES (millions $)

	84-85	85-86	86-87	87-88
Saskatchewan	1.5	7.5	7.5	7.5
Manitoba	1.0	4.6	5.3	5.8
Nouveau Brunswick	2.1	5.9	6.3	6.0
Île-du-Prince-Édouard	4.1	5.9	6.8	5.8
Québec	0.5	1.1	1.1	1.0
Dépenses totales	9.2	25.0	27.0	26.1
Années-personnes totales	44	88	88	86

(Bien qu'à des fins de budget, le programme appliqué au Québec soit considéré une EDER, il ne comporte pas de projets mixtes Canada-Québec. Il prévoit le versement d'une aide fédérale aux projets visant à rehausser la productivité du secteur de l'agri-négoce.)

DESCRIPTION

Les EDER portent sur les projets suivants :

a. Production et productivité dans les domaines de l'élevage et des productions végétales (Sask., Man., Î.-P.-É., N.-B., Qué.)
b. Irrigation (Sask.)
c. Développement des ressources humaines (Sask., Man.)
d. Amélioration de la qualité des produits (N.-B.)
e. Développement des marchés (Î.-P.-É.)
f. Conservation des ressources en sols et en eau (Sask., Man., Î.-P.-É.)
g. Infrastructure hydraulique des collectivités (Sask.)

Ces projets comportent une grande diversité de postes de dépenses (notamment : l'exécution de recherches, la communication d'information, les subventions, les contributions, les projets de démonstration). Un grand nombre des ententes ne précisent pas clairement la nature des services dispensés; elles ont plutôt prévu des ressources à des fins particulières.

Toutes les ententes secondaires des EDER en agri-négoce sont gérées par le directeur provincial de la Direction générale du développement régional d'Agriculture Canada. Ces directeurs, en poste dans chaque province, sont chargés du dévelopement agricole. Chaque entente secondaire exige la préparation d'un plan d'évaluation dans lequel sont définis les résultats à mesurer en vue de l'évaluation de cette entente. Il se tient également des réunions annuelles d'examen de la performance.

ANALYSE

Ce programme particulier devrait être considéré comme faisant partie d'un programme plus vaste qui se range sous la rubrique "développement" de l'Aperçu. Règle générale, le développement est mené sur trois fronts :

a. les ressources, en particulier pour soutenir ou accroître la capacité de production;

b. la productivité; et

c. les marchés, notamment au chapitre du commerce international.

Ce groupe d'activités correspond grosso modo aux activités de "développement commercial" des entreprises du secteur privé.

Les ententes secondaires en vigueur dans le domaine de l'agri-négoce prévoient 25 millions de dollars au poste du développement des ressources, 16 millions à celui du développement de la production et 3 millions au chapitre du développement des marchés. Les 16 millions de dollars affectés à l'infrastructure hydraulique des collectivités rurales n'ont rien à voir avec le développement agricole.

On ne connaîtra pas le rendement des fonds investis dans ces projets tant que ces derniers ne seront pas en oeuvre. Rien n'indique que les responsables se sont servis d'analyses des retombées possibles des projets avant d'arrêter leur choix. On ne dispose pas non plus d'une estimation des avantages des projets similaires menés dans le cadre des ententes antérieures de développement général (EDG). Pour se convaincre de la valeur de ces projets, il faut donc se fonder sur le fait que les administrations fédérale et provinciales aient accepté d'y participer et sur les méthodes de gestion qui s'y appliquent. Par conséquent, on n'est pas tout à fait sûr que l'affectation de fonds aux trois activités précitées (conservation des ressources, productivité et marchés) soit optimale.

Les ententes secondaires conclues dans le cadre des EDER sont des instruments souples qui sont bien adaptés aux champs de compétence tant fédéraux que provinciaux et qui comportent des dispositions de temporisation claires. Deux facteurs viennent toutefois amoindrir cette souplesse : l'affectation, apparemment "presque automatique", des fonds des EDG aux EDER et le fait de s'attendre que l'on conclue, dans le cadre de l'EDER, une entente secondaire distincte avec chaque province.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'ordonner à Agriculture Canada de définir toutes ses activités, principalement celles qui sont liées à son rôle de développement. Outre les ententes secondaires des EDER, le Ministère devra se pencher sur le Programme pour l'implantation de nouvelles cultures, sur certains aspects de la Direction générale de la recherche et sur le rôle des directeurs régionaux de la Direction générale du développement régional. On pourrait également y inclure l'ARAP (Administration du rétablissement agricole des Prairies) selon l'évolution qu'elle prendra. Ces ressources pourraient former un tout et servir de point de départ à la mise sur pied d'un programme de "développement des entreprises". Bien que la gestion de ce programme n'ait pas à être confiée à un service distinct, elle devra tout de même s'appuyer sur un "plan de développement des entreprises" mis à jour périodiquement. Ce plan viserait à garantir que l'administration fédérale tire, pour le Canada, le maximum d'avantages économiques du secteur agricole. Pour y arriver, il faudra constamment effectuer des analyses et du développement de marchés, développer la production et la productivité des secteurs de produits commercialisables et préserver les ressources agricoles de base afin de maintenir la production dans les décennies à venir. Les programmes d'Agriculture Canada en matière de péréquation et d'assurance, de services d'inspection et de commercialisation, de médiation financière et de recherche fondamentale, s'ils étaient gérés conformément aux recommandations contenues dans d'autres rapports d'examen, appuieraient ce rôle de développement et n'entreraient pas en conflit avec lui. Toutefois, ce rôle pourrait être gravement sapé par la plus grande balkanisation du marché canadien que susciteraient la gestion des approvisionnements, l'octroi de subventions excessives (dans le cadre des programmes d'assurance-récolte, de stabilisation des prix et de médiation financière) ou une réglementation excessive.

Si l'actuel programme des EDER n'est pas intégré à un "plan de développement des entreprises", il faudra évaluer en profondeur le rôle qu'il joue dans a) le développement économique et b) dans le maintien et la mise en valeur des ressources en sols en eau. De cette évaluation dépendra toute affectation ultérieure de fonds à cet instrument d'aide au secteur agricole.

PRODUCTION VÉGÉTALE
(Agriculture Canada)

OBJECTIF ET SITUATION

Le Programme comprend deux volets : a) un fonds pour l'implantation de cultures dans le cadre duquel on fait des essais sur de nouvelles cultures et on démontre si elles peuvent être produites commercialement et b) un petit service d'analyse qui, de concert avec le personnel de la Direction générale de la recherche et celui de la Direction générale de la commercialisation et de l'économie, détermine les cultures dont on poursuivra les essais jusqu'au stade de la production commerciale et cerne les limites que posent les ressources naturelles et les pratiques culturales à leur production commerciale.

Le Programme vise essentiellement à accroître l'efficacité de la production et à préserver les ressources agricoles de base.

DOCUMENT HABILITANT

Aucun texte législatif précis. Le Fonds pour l'implantation des nouvelles cultures a été créé au début des années 1970 et a été reconduit par le Cabinet tous les trois ans.

RESSOURCES (millions $)

	82-83	83-84	84-85	85-86
Subventions à l'implantation de nouvelles cultures	.7	.7	.7	.7
Opérations	.4	.5	.8	1.0
Années-personnes	12	12	14	16

DESCRIPTION

Le coeur du Programme est le Fonds pour l'implantation des nouvelles cultures, qui prévoit le financement conjoint (d'ordinaire à parts égales) de projets avec les

universités, les associations de producteurs, les associations professionnelles ou les coopératives et compagnies.

Le personnel de ce programme dispense des services d'analyse et de contrôle en vue de l'établissement de "stratégies sectorielles", et prépare des données sur les risques de production à l'intention des programmes d'assurance-récolte et des conseillers en politique; il a notamment pour tâche de prévoir les problèmes liés aux ressources naturelles (p. ex. la sécheresse dans les Prairies).

ANALYSE

Le Fonds pour l'implantation des nouvelles cultures semble être un instrument très efficace pour faire le pont entre la recherche sur les nouvelles cultures et leur production commerciale et pour éclairer les responsables sur les besoins à venir en recherche (dans l'optique du développement commercial).

D'après l'évaluation de ces projets, un grand nombre d'entre eux ont joué un rôle utile dans l'implantation de plusieurs cultures nouvelles [par exemple, le colza Canola, le maïs-grain, le maïs fourrager, les lentilles, les classes de blé d'utilité générale (de moindre qualité)], dans la définition des principaux problèmes que posaient d'autres cultures censées avoir des possibilités commerciales et dans la détermination des pratiques culturales convenant aux nouvelles cultures.

Les services d'analyse et de contrôle semblent essentiels à certaines opérations décrites ci-dessus. Il convient de signaler que ce programme est largement tributaire des produits et des spécialistes de la Direction générale de la recherche.

Étant donné le rôle important que joue l'agriculture dans l'économie canadienne et les répercussions clés que ce programme pourrait avoir sur la capacité d'Agriculture Canada d'accroître la productivité agricole et de développer l'agriculture canadienne, le Programme de production végétale, dans sa forme actuelle, ne semble pas à la hauteur de la tâche.

Il serait peut-être avantageux de réaffecter des ressources de la recherche à ces activités de développement.

Les activités d'analyse du groupe ne semblent pas être convenablement liées aux activités de gestion des ressources en terres de l'ARAP.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'ordonner à Agriculture Canada de définir toutes ses activités, principalement celles qui sont liées à son rôle de développement. Outre le Programme pour l'implantation des nouvelles cultures, le Ministère devra se pencher sur les ententes secondaires des EDER, sur certains aspects de la Direction générale de la recherche et sur le rôle des directeurs régionaux de la Direction générale du développement régional. On pourrait également y inclure l'ARAP (Administration du rétablissement agricole des Prairies) s[illegible]on l'évolution qu'elle prendra. Ces ressources pourraient former un tout et servir de point de départ à la mise sur pied d'un programme de "développement de l'entreprise". Bien que la gestion de ce programme n'ait pas à être confiée à un service distinct, elle devra tout de même s'appuyer sur un "plan de développement de l'entreprise" mis à jour périodiquement. Ce plan viserait à garantir que l'administration fédérale tire, pour le Canada, le maximum d'avantages économiques du secteur agricole. Pour y arriver, il faudra constamment effectuer des analyses et du développement de marchés, développer la production des secteurs de produits commercialisables et préserver les ressources agricoles de base afin de maintenir la production dans les décennies à venir. Les programmes d'Agriculture Canada en matière de péréquation et d'assurance, de services d'inspection et de commercialisation, de médiation financière et de recherche fondamentale, s'ils étaient gérés conformément aux recommandations contenues dans d'autres rapports d'examen, appuieraient ce rôle de développement et n'entreraient pas en conflit avec lui. Toutefois, ce rôle pourrait être gravement sapé par la plus grande balkanisation du marché canadien que susciteraient la gestion des approvisionnements, l'octroi de subventions excessives (dans le cadre des programmes d'assurance-récolte, de stabilisation des prix et de médiation financière) ou une réglementation excessive.

Si le programme actuel n'est pas intégré à un "plan de développement de l'entreprise", ses fonctions pourraient être rationalisées ainsi :

- sans éliminer les examens périodiques qui le visent, il conviendrait de transformer le Fonds pour l'implantation des nouvelles cultures en un programme permanent; et

- le rôle du Groupe chargé des ressources et de l'environnement, de l'Institut de recherches sur les terres et des services chargés des terres agricoles à la Direction des terres (Environnement Canada) devrait être précisé, et les ressources conjointes allouées de manière à soutenir au maximum la préservation des sols agricoles.

SUBVENTIONS AU TRANSPORT DES MARCHANDISES À BUFFALO ET À L'EST DE CETTE VILLE

(Commission canadienne des transports)

OBJECTIF

Ce programme prévoit a) le maintien des subventions dans le cas du transport vers l'Est, à partir de Thunder Bay, du grain et de la farine de l'Ouest destinés à l'exportation, b) du transport du grain et de la farine d'exportation de l'Ontario sur les lacs et ensuite par rail jusqu'aux ports du Bas-Saint-Laurent et de l'Atlantique.

HISTORIQUE

Le programme, mis sur pied avant l'ouverture de la Voie maritime, visait à assurer le transport du grain d'exportation sur le territoire canadien et son exportation à partir d'un port du Canada. La subvention a été reconduite dans les modifications de 1967 de la Loi sur les chemins de fer (article 272) aux niveaux fixes de 1960 pour le transport du grain et de 1966 pour la farine.

Ce programme est également considéré comme un programme d'aide régionale pour les provinces de l'Atlantique.

DOCUMENT HABILITANT

Article 272 de la Loi sur les chemins de fer de 1967

RESSOURCES (millions $)

	83-84	84-85	85-86	86-87
Dépenses	32.3	40.3	40.4	43.1
Années-personnes	2	2	2	2

DESCRIPTION

La subvention versée aux compagnies de chemin de fer correspond à la différence entre le taux "compensatoire" calculé par la Commission canadienne des transports (CCT) et le tarif fixe.

Elle sert principalement durant la fermeture de la Voie maritime, pour le transport du grain et de la farine aux ports de Halifax et de Saint John. Il y a relativement peu

de mouvement vers le Bas-Saint-Laurent, parce que le transport sur la Voie maritime coûte moins cher et que la capacité des terminaux qui longent le Saint-Laurent suffit aux chargements d'hiver.

Sauf peut-être durant les grèves des ports de l'Ouest, l'utilisation de ces subventions pour le transport des marchandises par rail jusqu'à Thunder Bay, par navires des Grands Lacs vers les ports de la baie Georgienne et par chemin de fer jusqu'à Halifax-Saint John, n'est pas jugée essentielle aux exportations de céréales (2.2 % des exportations céréalières en 1983). Il semble que les trains-blocs non subventionnés qui vont de Thunder Bay jusqu'aux ports du Saint-Laurent sont pratiquement compétitifs par rapport au réseau subventionné de transport des marchandises à Buffalo et à l'est de cette ville.

Les exportations de farine vers Cuba pourraient être compromises si l'on mettait fin au programme, car 45 % des exportations de farine en 1983 étaient soutenues par ce programme. En 1980, l'U.R.S.S. a acheté 74 % des exportations canadiennes de farine. Aucun contrat n'a encore été signé avec l'U.R.S.S. pour l'année en cours. Étant donné que le cours actuel de la farine de la C.E.E. est approximativement de 75 $U.S. la tonne inférieur à celui qu'offre le Canada, les perspectives d'exportation de farine canadienne sont sombres, même si l'on poursuit le programme de subventions au transport des marchandises à Buffalo et à l'est de cette ville.

Le transport des céréales de l'Ontario est inefficace, car les conditions exigent le transport a) par train/camion jusqu'à un terminal des Grands Lacs, b) par navire des Grands Lacs jusqu'à un autre terminal des Grands Lacs, et puis c) par train jusqu'à un port de l'Atlantique. Cela signifie qu'il faut transporter une partie des céréales jusqu'à Thunder Bay avant de les acheminer vers l'Est afin d'être admissible à la subvention.

La Commission des transports des provinces de l'Atlantique est d'avis qu'en l'absence de ce programme, la meunerie Dover Milling de Halifax deviendrait non rentable et qu'un grand nombre d'emplois seraient perdus. Sans un contrat avec l'U.R.S.S., on croit que la meunerie deviendrait non rentable de toute façon. Selon une évaluation de la CCT, moins de 85 emplois seraient perdus tant à Saint John qu'à Halifax.

BÉNÉFICIAIRES

Certains "petits" cargos des Grands Lacs se voient offrir des affaires supplémentaires.

Certains terminaux des Grands Lacs qui étaient en place avant même l'ouverture de la Voie maritime font des affaires qu'ils ne feraient pas autrement. En l'absence de ce programme, certains terminaux de la baie Georgienne qui sont antérieurs à la Voie maritime pourraient fermer. D'autres répondraient aux besoins de la production croissante de céréales fourragères et de céréales d'exportation de l'Ontario.

Les élévateurs d'Halifax et de Saint John font des affaires qu'ils ne feraient pas autrement.

Il se pourrait que certaines meuneries aient réduit leurs ventes extérieures. (Étant donné la préférence des importateurs pour le mélange local des céréales destinées à la production de farine, un volume moins grand de farine est actuellement vendu sur le marché international et, sur ce marché plus restreint, les fortes subventions de la France font plus qu'annuler celles du Canada).

ANALYSE

S'il n'existait pas, ce programme ne serait pas lancé de nos jours.

Il ne renforce pas un lien vital dans le commerce canadien des céréales.

Ce programme soutient en fait 45 % (en 1983) des exportations de farine du Canada, qui sont acheminées principalement par Halifax et Saint John vers Cuba (la farine est achetée par l'U.R.S.S.). Toutefois, il est probable que ce marché extérieur s'épuise, que ce programme existe ou non. La subvention de la C.E.E. par tonne de farine exportée en 1980 se chiffrait à 77 $U.S. contre environ 25 $U.S. pour le Canada. Le commerce international de la farine est en baisse parce que les importateurs préfèrent mélanger les céréales et moudre la farine sur place. Par conséquent, même les retombées régionales de ce programme pour Halifax et Saint John sont bien minces.

Advenant une augmentation spectaculaire des tarifs de la Voie maritime, la Commission canadienne du blé pourrait utiliser le réseau de transport des marchandises à Buffalo et à l'est de cette ville pour faire une partie de ses livraisons dans les provinces de l'Atlantique, ce qui aurait pour effet de faire augmenter sensiblement les coûts de ce programme pour le trésor fédéral.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de mettre fin au programme (avec ou sans un programme compensatoire pour Halifax-Saint John). Pour ce faire, il faudra apporter des modifications législatives. De plus, la nécessité de verser des subventions à l'égard des droits pour arrêt en transit (se reporter au Programme de commercialisation des céréales et des oléagineux) n'aura plus de raison d'être.

Nota Les droits pour "arrêt en transit" à l'égard de la farine de l'Ouest figurent dans le Programme de commercialisation des céréales et des oléagineux.

AIDE AU TRANSPORT DES CÉRÉALES FOURRAGÈRES
(englobe l'Office canadien des provendes)

OBJECTIF

Institué au cours de la Seconde Guerre mondiale pour accroître la production du bétail dans le Centre et l'Est du Canada, le Programme d'aide au transport des céréales fourragères subventionne le coût du transport des céréales de l'Ouest vers les éleveurs du Centre et de l'Est.

D'une manière générale, le programme divise le Canada en deux zones : l'une qui dispose d'un surplus de céréales fourragères et l'autre dont la production est insuffisante pour approvisionner les utilisateurs. Ces deux zones désignées, établies au milieu des années 70, sont les suivantes :

- la zone déficitaire en céréales fourragères, qui comprend la majeure partie de la Colombie-Britannique, le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest, le Nord de l'Ontario et l'Est du Canada, l'est et le nord de la vallée du Saint-Laurent; et

- la zone excédentaire en céréales fourragères, qui comprend les Prairies, le Sud de l'Ontario et la vallée du Saint-Laurent dans la région du Québec.

Le programme a été rajusté dernièrement afin d'encourager les producteurs de céréales fourragères de la région déficitaire en leur versant des subventions à la production comparables aux subventions au transport.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme, proclamée en 1966, puis modifiée en 1976, autorise ce programme mais ne le rend pas obligatoire.

RESSOURCES (millions $)

	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87
Dépenses	14.7	16.4	17.6	19.7	19.7
Années-personnes	24	25	25	25	25

DESCRIPTION

Des subventions au transport sont versées aux éleveurs des régions déficitaires qui achètent des céréales fourragères des Prairies, de l'Ouest du Québec et de l'Ontario. Depuis peu, des subventions équivalentes sont aussi consenties pour la production locale de céréales fourragères dans ces mêmes régions.

Les niveaux de subvention sont fondés sur les recommandations faites au Cabinet par l'Office canadien des provendes en vue d'établir un prix relativement uniforme pour les céréales fourragères dans les régions déficitaires. Avant la récente sécheresse qui a frappé les Prairies, il en avait résulté une hausse progressive des prix des céréales fourragères acheminées des Prairies vers l'Est, à cause des taux subventionnés du Nid-de-Corbeau et, plus récemment, des taux prévus dans la Loi sur le transport du grain de l'Ouest. Les subventions versées en Colombie-Britannique correspondent grosso modo aux subventions au transport des céréales d'exportation de la fin des années 70. Les récentes structures de prix tiennent compte des déficits temporaires dans certaines régions des Prairies.

Les subventions ont aidé l'élevage à se développer dans l'Est. Si le programme était simplement aboli, une partie de cette industrie disparaîtrait dans les régions déficitaires en céréales fourragères, du moins dans les provinces de l'Atlantique. Environ 70 % des céréales fourragères de l'Atlantique, 20 % de celles de la Colombie-Britannique et 27 % de celles du Québec sont importées de l'Ontario et de l'ouest du Canada.

L'Office canadien des provendes effectue également des analyses des prix des céréales fourragères et du coût de leur transport.

Un programme de soutien aux fermes familiales pour le rajustement de l'aide au transport des céréales fourragères afourni une aide temporaire aux producteurs de céréales fourragères de l'Ontario et de l'ouest du Québec pour compenser les réductions des subventions d'aide au transport des céréales fourragères en 1976. La cessation de cette subvention et un programme compensatoire de cinq ans ont favorisé une forte augmentation de la production de céréales fourragères en Ontario et dans l'ouest du Québec.

La Loi sur l'aide à l'alimentation des animaux de ferme autorise l'Office canadien des provendes à acheter et à vendre des aliments du bétail et à soutenir les activités d'emmagasinage des céréales fourragères. Ce dernier pouvoir a été utilisé pour mettre en oeuvre le Programme d'aide aux fermes familiales pour le rajustement de l'aide au transport des céréales fourragères, lequel tire à sa fin.

BÉNÉFICIAIRES

Les éleveurs de bétail de la Colombie-Britannique et de l'Est y trouvent leur compte en ayant des céréales fourragères subventionnées.

Les producteurs de céréales fourragères de la Colombie-Britannique et de l'Est profitent de la subvention récente qui s'applique à la production qu'ils vendent aux éleveurs de bétail.

Les producteurs de blé, d'avoine et d'orge de l'Ouest ainsi que les producteurs de maïs de l'Ontario y gagnent en ce sens qu'ils ont un marché quelque peu captif en raison des subventions au transport. Toutefois, la formule du prix compétitif par rapport au maïs américain (prix de la formule) peut réduire les prix que reçoivent les producteurs de céréales de l'Ouest à un niveau parfois inférieur au prix mondial.

ANALYSE

Si un tel programme n'existait déjà, il est peu probable qu'on le financerait.

Toutefois, le programme a donné lieu à des investissements considérables dans l'élevage et la transformation du bétail dans la région de l'Atlantique; ces investissements pourraient devenir non rentables si le programme prenait fin. L'élevage a augmenté dans la région déficitaire en céréales fourragères, en partie à cause de ce programme et des subventions versées pour le transport des céréales fourragères en vertu de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest et des dispositions antérieures du régime du Nid-de-Corbeau.

Le programme (ainsi que la Loi sur le transport du grain de l'Ouest) conduit manifestement à une très mauvaise affectation des ressources. Les considérations d'ordre économique, à elles seules, plaideraient en faveur d'une augmentation des semis de céréales fourragères dans l'Est, d'un accroissement de l'élevage dans l'Ouest et d'une diminution des contraintes touchant l'importation de céréales fourragères.

L'incidence du programme a diminué avec le temps en raison d'une autosuffisance croissante au Québec et, dans une mesure moindre, en Colombie-Britannique et dans les provinces de l'Atlantique. Toutefois, de nouvelles subventions destinées aux producteurs de céréales fourragères des régions déficitaires pourraient faire monter considérablement la production et les coûts des céréales fourragères dans ces régions.

La politique relative aux céréales fourragères, dont l'aide au transport des céréales fourragères est un élément, fait actuellement l'objet d'un examen de la part de l'Office canadien des provendes et d'Agriculture Canada. D'autres dispositions de la politique sont aussi à l'étude dont l'utilisation continue de la formule du prix compétitif par rapport au maïs américain, le système de double marché pour les céréales des Prairies, le contrôle par la Commission canadienne du blé des permis d'importation et d'exportation de blé, d'avoine et d'orge ainsi que les pouvoirs de cet organisme de contrôler les contingents dans le cas des céréales hors de sa compétence.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'éliminer progressivement ce programme, mais continue d'accorder une certaine protection aux éleveurs de bétail des régions très déficitaires (Atlantique, Yukon, T.N.-O.). En dépit des importants déficits de la Colombie-Britannique en céréales fourragères, sa plus grande facilité d'accès aux céréales fourragères de l'Alberta et de l'ouest des États-Unis lui donne plus de latitude. L'échéancier retenu pour l'abolition progressive du programme devrait dépendre de la rapidité avec laquelle sera établi un programme d'ajustement approprié pour les régions fortement déficitaires. Aucune modification législative n'est nécessaire en ce sens, mais il faudra apporter des changements aux règlements promulgués par décret.

SYSTÈMES DE COMMERCIALISATION

OBJECTIF

Encourager les activités de développement et de promotion des marchés dans le secteur privé et tirer profit des autres possibilités qu'offrent les marchés pour les produits agro-alimentaires canadiens.

Aider à améliorer le fonctionnement et l'efficacité des systèmes de commercialisation aux échelles régionale et nationale.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère de l'Agriculture
Loi sur la vente coopérative des produits agricoles
Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

RESSOURCES (millions $)

Activités	Budget principal des dépenses 84-85	A.-P.	Budget principal des dépenses 85-86	A.-P.
Fonds de développement des marchés des produits agricoles canadiens	.3	1	.5	4
Programmes de promotion des produits	2.4	36	1.6	28
Missions commerciales et techniques	.7	11	.7	12
Développement des marchés alimentaires	.9	22	1.2	23

Activités mixtes de l'État et de la profession	.8	16	1.2	20
Ventes coopératives et offices de commercialisation	0.1	2	0.1	3
Construction d'entrepôts pour fruits et légumes	3.7	2	1.3	2
TOTAL	**8.9**	**91**	**6.6**	**92**

DESCRIPTION

Dans le cadre du **Fonds de développement des marchés des produits agricoles canadiens** (FDMPAC), le Fédéral verse des contributions qui équivalent jusqu'à 50 % des coûts de certains projets admissibles visant à développer le marché national.

Programmes de promotion des produits : il s'agit de divers programmes qui visent à assurer une commercialisation ordonnée des denrées et à encourager le secteur privé dans ses efforts de promotion des ventes des produits agro-alimentaires.

Le Programme des missions commerciales et techniques et des colloques regroupe les activités scientifiques, techniques et commerciales qui visent à promouvoir les produits agro-alimentaires canadiens sur les marchés étrangers importants.

Le Programme de développement des marchés alimentaires sert à évaluer les exigences des consommateurs à l'égard des produits alimentaires afin d'aider le secteur à améliorer ses produits, à conseiller les consommateurs et les restaurateurs sur l'achat et l'utilisation de produits alimentaires, et à mettre sur pied des campagnes publicitaires.

Le Programme des activités mixtes État-profession sert de véhicule à l'amélioration de l'efficacité et à la résolution des problèmes à court et à long termes tant

nationaux que régionaux dans les domaines du développement des marchés, des transports, de la transformation et de la distribution; ces activités sont menées de concert avec les offices de commercialisation des produits agro-alimentaires et d'autres organismes gouvernementaux.

Loi sur la vente coopérative des produits agricoles Agriculture Canada garantit les emprunts contractés par les organismes de vente coopérative auprès des banques afin qu'ils puissent emprunter facilement et verser des paiements initiaux à leurs producteurs. En 1984-1985, les projets de huit coopératives ont été acceptés et l'une d'elles (B.C. Tree Fruits) a fait approuver trois plans de commercialisation. La même année, le passif éventuel de l'Office de commercialisation du blé de l'Ontario se chiffrait à 104 millions de dollars et celui de l'Office de commercialisation des haricots de l'Ontario à 20 millions; aucun autre plan ne comportait un passif supérieur à 3 millions de dollars. En 1982-1983, le Trésor fédéral avait dû verser 6.8 millions de dollars pour combler un déficit enregistré par l'Office de commercialisation des haricots de l'Ontario.

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles : La Loi accorde aux offices provinciaux de commercialisation l'autorisation de vendre leurs produits à l'extérieur de leur province respective. Agriculture Canada exerce sur ce plan très peu de surveillance.

Construction d'entrepôts pour fruits et légumes Depuis 1973, Agriculture Canada verse aux personnes admissibles des contributions équivalant jusqu'à 33.3 % du coût en capital de leurs installations d'entreposage. Depuis sa création, ce programme a été reconduit par période de trois années et doit expirer en 1985-1986. Les fonds de 1.2 million de dollars alloués en 1985-1986 sont inférieurs aux niveaux des années précédentes (3.7 millions de dollars). Une évaluation du programme doit être présentée avant le 1er avril 1985. Les fonds ont surtout servi à la construction d'entrepôts de pommes et de pommes de terre.

En 1985-1986, la Direction générale de la commercialisation et de l'économie comptait un effectif de 293 années-personnes réparti comme suit :

Gestion et planification	26	
Services administratifs	19	(services non examinés par le Groupe d'étude en agriculture)
	45	
Service d'information sur les marchés	72	
Analyse des marchés	53	
	125	
Développement des marchés	60	
Systèmes de commercialisation	25	
	85	

BÉNÉFICIAIRES

Les producteurs et les organismes qui commercialisent des produits canadiens sur les marchés intérieurs et extérieurs.

OBSERVATIONS

Chaque programme visant à promouvoir la vente de produits déterminés et à en assurer une commercialisation ordonnée semble avoir été établi à titre spécial et ne pas s'insérer dans une stratégie globale.

Les programmes à caractère spécial ont tendance à perdre de leur efficacité lorsque les conditions du marché qui ont présidé à leur lancement changent.

Malgré un effectif de 26 années-personnes, le Groupe de la gestion et de la planification de la Direction générale ne semble pratiquement pas fonctionner selon un cadre conceptuel précis ni avoir défini le rôle que devraient jouer, dans l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies sectorielles globales, les services qui, à Agriculture Canada, s'occupent du développement des marchés et des systèmes de commercialisation.

Le Ministère a été récemment autorisé par le Conseil du Trésor à mettre sur pied un Programme d'initiatives de développement des marchés des produits agricoles canadiens

en vue de regrouper plusieurs éléments, notamment le Fonds de développement des marchés des produits agricoles canadiens et le Programme d'aide à la construction d'entrepôts pour fruits et légumes.

ANALYSE

Les ministères et organismes du secteur public qui aident au développement des marchés sont les suivants :

- le Secteur de l'expansion du commerce extérieur du ministère des Affaires extérieures : promotion des céréales de l'Ouest et d'autres denrées et produits alimentaires sur les marchés extérieurs.

- le ministère de l'Expansion industrielle régionale : développement de l'ensemble du secteur secondaire (notamment dans le domaine des aliments et boissons); soutien du marché national et des marchés extérieurs.

- Agriculture

  - secteur de la transformation des aliments : soutien du marché national et promotion des produits sur les marchés extérieurs;
  - secteur primaire : marché national et soutien de la promotion sur les marchés extérieurs.

- CCB : céréales de l'Ouest (ventes directes à l'exportation).

- Services provinciaux : - marchés intérieurs
  - soutien des exportations et un peu de promotion directe sur les marchés extérieurs

Agriculture Canada doit se faire une idée claire des besoins et des possibilités de développement des marchés dans le secteur agro-alimentaire et établir une stratégie de concert avec les autres intervenants. De l'avis du Groupe d'étude, l'exécution de ces activités est freinée par les rivalités qui paraissent exister au sein du Ministère et par l'attitude de son personnel, qui semble se tenir sur la défensive.

Les divers services fédéraux semblent entretenir de bons rapports de travail dans les secteurs de la politique du commerce extérieur, de la politique et des programmes

d'aide alimentaire et de l'information sur les marchés. Dans le domaine du développement des marchés extérieurs, Agriculture Canada est convaincu qu'il a des rapports très constructifs avec les bureaux géographiques du ministère des Affaires extérieures et avec les missions à l'étranger. Toutefois, de l'avis du Groupe d'étude, les effectifs d'Agriculture Canada et celui des Affaires extérieures (commerce extérieur), à Ottawa, rivalisent fortement les uns avec les autres et sont méfiants.

Le sous-ministre de l'Agriculture et le sous-ministre du Commerce extérieur aux Affaires extérieures cherchent activement à se partager les responsabilités et à créer de bons rapports de travail.

Pour être efficaces, les programmes de développement des marchés et les systèmes de commercialisation doivent porter l'empreinte de stratégies sectorielles globales, élaborées en consultation avec d'autres services du Ministère. Les activités de commercialisation ne peuvent donner de bons résultats si elles sont menées en vase clos.

Agriculture Canada n'a pas suivi ce cheminement logique qui permettrait d'instaurer un programme efficace de développement des marchés. Par ailleurs, le Programme d'initiatives de développement des marchés des produits agricoles canadiens (IDMPAC), qu'il a récemment mis sur pied, n'améliore pas la situation.

Au cours des deux dernières années, le programme IDMPAC a servi à financer de 15 à 20 projets, de l'ordre de 10,000 à 20,000 $ (selon divers barèmes de partage des coûts, jusqu'à un maximum de 50 %). L'évaluation des projets devait être soumise au Conseil du Trésor le 1er avril 1985, mais a été retardée.

Quelle que soit la valeur de chacun des projets, leur diversité trahit l'absence de stratégie concertée ou de rôle bien défini dans le cadre de ce programme. Les sommes en cause (250,000 $) ne sont pas excessives compte tenu de la taille de ce secteur de l'économie. Toutefois, même un programme d'aide de taille moyenne doit viser des objectifs bien définis.

Le nouveau programme IDMPAC admet lui aussi une très grande diversité de projets. Il prévoit 3 types possibles de projets de faisabilité, 2 types de projets de développement et une catégorie relative à la capacité canadienne

"où se rangent les projets qui visent à combler des lacunes de capacité technique ou de compétences en production et en commercialisation". Pourtant, dans la description du programme, Agriculture Canada souligne que "l'exécution des projets de faisabilité ou de développement doit être assumée par des gens compétents."

Missions commerciales et techniques : Agriculture Canada applique un programme d'envoi de missions commerciales et techniques sur les marchés étrangers qui est distinct du programme de missions commerciales du Secteur du commerce extérieur du ministère des Affaires extérieures. Il estime que ce programme cadre parfaitement avec sa responsabilité de fournir un "soutien technique à l'exportation". Le sous-ministre de l'Agriculture a assuré qu'aucune mission technique n'est entreprise sans le concours du personnel des Affaires extérieures (commerce extérieur) en poste à l'étranger.

Développement des marchés alimentaires : dans le cadre de cette activité, le Ministère consulte des consommateurs et des spécialistes en vue de campagnes de promotion. Agriculture Canada déclare qu'il conseille également le secteur de la restauration sur l'achat et l'utilisation des produits alimentaires.

Construction d'entrepôts pour fruits et légumes : Environ 30 millions de dollars ont été versés à des projets de construction dans le cadre de ce programme, qui fonctionne depuis 1973. Le Ministère n'a toutefois pas établi à son égard une stratégie sectorielle claire pour le guider dans ses décisions et en mesurer l'efficacité. L'évaluation demandée par le Conseil du Trésor pour le 1er avril 1985 n'est pas terminée.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

- Il faut redéfinir le rôle fondamental d'Agriculture Canada en matière de développement des marchés intérieurs et extérieurs, de promotion commerciale et d'infrastructure.

- Toute activité dans ce secteur doit tirer son origine des stratégies sectorielles d'Agriculture Canada et doit s'appuyer sur une compréhension profonde des

possibilités et des limites du secteur agro-alimentaire canadien.

- Le développement des marchés n'est pas une activité isolée; Agriculture Canada doit la gérer en tant que partie intégrante du Programme de développement.

En outre, il est recommandé que le gouvernement envisage ce qui suit :

- Repenser le libellé du volet de 250,000 $ du nouveau Programme IDMPAC, qui vise à "stimuler l'amélioration de la commercialisation" et le transformer en une activité plus adaptée et facile à gérer qui tiendra compte du role redéfini du Ministère et des stratégies sectorielles.

- Laisser expirer en 1985 le Programme d'aide financière à la construction d'entrepôts pour fruits et légumes. S'il se trouve justifié d'appliquer une telle mesure dans le contexte d'une stratégie de développement sectoriel, il serait préférable de le faire par le truchement d'une EDER.

- Dans les cas où, par souci de commercialisation ordonnée, le Fédéral doit garantir le versement de paiements anticipés pour couvrir les coûts de production d'une denrée, il y aurait lieu d'instituer des programmes conjoints d'assurance grâce auxquels l'État courrait moins le risque d'avoir à verser des subventions si les prix de gros tombent en deça du niveau garanti.

- Avertir les intéressés qu'Agriculture Canada ne fournira des garanties aux organismes que pendant cinq ans; après cette période, les organismes de commercialisation devront avoir fait la preuve de leur solvabilité auprès de leurs banquiers.

- Remanier tous les autres éléments du Programme de développement des marchés et des systèmes de commercialisation à la lumière du rôle redéfini du Ministère et des stratégies sectorielles.

COMMERCIALISATION DES CÉRÉALES ET DES OLÉAGINEUX

OBJECTIF

Assurer la croissance soutenue du marché et le maintien d'un système de commercialisation ordonnée pour les céréales et les oléagineux.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère des Affaires extérieures (1983)
Loi sur la Commission canadienne du blé (1935)

RESSOURCES* (millions $)

	83-84	84-85	85-86
Dépenses de fonctionnement	2.9	3.5	3.8
Subventions et contributions	18.1	10.6	7.4
Total	21.0	14.1	11.1
Années-personnes	58	58	58

* à l'exclusion des contributions prévues par la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest et la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies qui ont été transférées à Agriculture Canada (1984).

DESCRIPTION

Voici les principaux aspects du Programme :

a. l'étude et l'établissement de méthodes de transport, d'entreposage, de transformation et de vente pour les céréales et les oléagineux;
b. la préparation de lignes directrices en matière de production;
c. l'établissement des paiements initiaux à l'égard des céréales de la Commission canadienne du blé (CCB);
d. l'aide à la commercialisation et au développement industriel; et
e. la participation aux activités d'organismes nationaux et internationaux.

Les ressources humaines affectées au Programme proviennent du bureau du ministre d'État chargé de la Commission canadienne du blé (14 années-personnes), du Groupe consultatif spécial sur les céréales (6 années-personnes) et de la Direction générale de la commercialisation des céréales, ministère des Affaires extérieures (38 années-personnes).

La plus grande partie (90 %) des subventions et des contributions fédérales versées en 1985-1986 en vertu du Programme a visé quatre secteurs :

a. les subventions pour les ventes de céréales à crédit (1.8 million de dollars);
b. les contributions à l'usine pilote d'extraction de protéines et d'huile des oléagineux (2 millions de dollars);
c. les paiements aux meuneries de l'ouest canadien (1.3 million de dollars);
d. les contributions à l'Institut international du Canada pour le grain (1.5 million de dollars).

Outre ces dépenses directes, le Trésor fédéral assume le passif éventuel de toutes les ventes extérieures à crédit qu'approuve le gouvernement et des déficits que subit la CCB pour les ventes de céréales faites à des prix inférieurs au paiement "initial" garanti aux producteurs par l'État.

Relativement aux ventes de céréales à crédit, le gouvernement fédéral garantit les emprunts que contracte la CCB auprès des banques à charte pour financer les ventes à crédit. Ces ventes font l'objet d'un examen annuel de la part du Cabinet, qui approuve les limites de crédit de chaque pays.

Le Cabinet fixe aussi tous les ans les paiements initiaux. Ceux-ci consistent en un prix minimum la tonne dont le gouvernement garantit le versement aux producteurs (par l'entremise de la CCB) pour une campagne agricole donnée. Si les recettes moyennes de la CCB par tonne de céréales sont inférieures au paiement initial global, le Trésor fédéral comble le déficit ainsi accusé.

OBSERVATIONS

Le montant total garanti dont peut disposer la CCB pour les ventes de céréales à crédit se chiffre à environ 5.7 milliards de dollars. L'encours de crédit de la CCB

s'établit à environ 3 milliards de dollars. Le Trésor fédéral verse encore des subventions au titre des intérêts sur des ventes à crédit réalisées en 1972. Aucun autre engagement prévoyant des subventions n'a été pris depuis 1972 et les paiements de subvention doivent cesser à l'échéance du crédit en cours en 1987-1988.

L'usine pilote POS (extraction de protéines et d'huile des oléagineux) est un projet qu'ont lancé conjointement l'administration fédérale et le secteur privé en 1977 afin d'aider ce dernier à mettre au point des produits et des techniques de transformation nouveaux ou améliorés. Exploitée par une société sans but lucratif, elle fonctionne en imposant un droit d'adhésion à ses membres et en tarifant les services qu'elle dispense. Le Trésor fédéral a versé la mise de fonds initiale de 4.5 millions de dollars, ainsi qu'un montant de 3 millions de dollars pour couvrir les dépenses de fonctionnement des cinq premières années.

Les meuneries de l'Ouest du Canada touchent des paiements qui visent à rétablir l'équilibre entre les frais pour arrêt en transit qu'elles assument pour le transport ferroviaire des céréales, et les droits payés par les meuneries de l'Est à l'égard des céréales transformées en farine en vue de l'exportation. Le tarif pour arrêt en transit que versent les meuneries de l'Est est bloqué depuis 1966, mais celui des meuneries de l'Ouest ne l'est pas. Depuis 1973, le gouvernement comble cette inégalité en consentant, aux meuneries de l'Ouest, des versements directs qui leur permettent de demeurer compétitives par rapport à celles de l'Est.

L'Institut international du Canada pour le grain est un organisme sans but lucratif. Ses frais de fonctionnement sont assumés par le Trésor fédéral (60 %) et la CCB (40 %). Par ses programmes, l'Institut vise à soutenir le développement des marchés des céréales et des oléagineux en offrant aux acheteurs étrangers l'occasion d'étudier ce secteur de l'économie canadienne.

ANALYSE

Sur le plan des ventes à crédit de la CCB, les producteurs de grains de l'Ouest tirent profit des ventes qui sont faites aux pays à haut risque, mais les coûts liés aux arriérés de paiement des pays acheteurs, ainsi qu'au rééchelonnement de la dette, incombent au Trésor fédéral.

De plus, il semble exister une inégalité de traitement en ce qui concerne la prestation de garantie par l'État, étant donné que les ventes de la CCB font l'objet d'un cautionnement gratuit, alors que les céréaliculteurs ne relevant pas de la CCB ne peuvent obtenir de garanties que par l'intermédiaire de la Société pour l'expansion des exportations et qu'en versant une prime de risque. Le ministère des Finances examine des méthodes permettant d'imposer une prime de risque à la CCB sur les ventes à crédit garanties par l'État.

Dans son plan à long terme pour la période allant de 1982 à 1986, la société exploitant l'usine pilote POS convient que le Fédéral lui a consenti une contribution originale de 3 millions de dollars pour ses frais de fonctionnement à la condition qu'elle devienne autonome au cours de ses cinq premières années d'existence. Pourtant, l'État continue de contribuer aux frais de fonctionnement de l'usine depuis 1982 et le gouvernement a approuvé récemment des crédits pour combler le déficit de fonctionnement jusqu'à concurrence de 2 millions de dollars par année jusqu'à la fin de l'année financière 1988-1989. À titre d'information, disons que le budget de fonctionnement de l'usine en 1984-1985 se chiffrait à 1.7 million de dollars, les recettes prévues étant de 540,000 $.

Les auteurs du rapport d'évaluation des subventions au transport des marchandises à Buffalo et à l'est de cette ville recommandent l'abolition des tarifs subventionnés de transport applicables aux meuneries de l'Est. Si cette recommandation est acceptée, elle aurait pour effet d'éliminer les paiements de péréquation à l'égard des frais pour arrêt en transit, paiements qui sont versés aux meuneries de l'Ouest.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

- Imposer à la CCB une prime de risque à l'égard de toutes les ventes à crédit de céréales assorties d'une garantie de l'État. Cette prime sensibiliserait davantage les producteurs aux risques assumés par l'État et établirait un facteur de coût permettant d'évaluer les avantages et les inconvénients de l'utilisation du crédit.

- Réduire progressivement à néant les contributions de l'État à la société de l'usine pilote POS au cours de trois prochaines années : 1985-1986, 2 millions de dollars; 1986-1987, 1 million de dollars; 1987-1988, $500,000; 1988-1989, néant. La poursuite des activités de la société durant et après cette période dépendrait de l'accroissement des recettes provenant des cotisations des membres et des droits d'utilisation des installations.

- Mettre fin aux paiements versés aux meuneries de l'Ouest en vue de rétablir l'équilibre par rapport aux droits pour arrêt en transit assumés par les meuneries de l'Est (économies annuelles de 1,3 million de dollars). La mise en oeuvre de cette recommandation dépend de l'abolition des subventions versées aux meuneries de l'Est pour le transport des céréales à Buffalo et à l'est de cette ville.

- Réduire le double emploi en matière de commercialisation des céréales entre le ministère des Affaires extérieures et Agriculture Canada. On devrait pouvoir ainsi économiser au moins 10 années-personnes. Le Conseil du Trésor devrait étudier quel remaniement de ressources serait approprié.

SERVICES INTERNATIONAUX ET COORDINATION

OBJECTIF

Fournir des conseils sur les politiques et les programmes portant sur l'aide, le commerce et le développement internationaux.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur le ministère de l'Agriculture

RESSOURCES (millions $)

	Dépenses 84/85	Budget des dépenses 85/86
Total	1.4	1.5
Années-personnes	22	23

DESCRIPTION

Les activités s'exercent à Ottawa et visent à promouvoir :

les relations multilatérales (liaison avec la FAO, le CMA, etc.)	5 A.-P.	.3 $
les relations bilatérales et l'information sur la conjoncture internationale	12 A.-P.	1.2 $
la recherche et le transfert de la technologie (développement de projets avec l'ACDI)	5 A.-P.	.8 $
	22 A.-P.	2.3 $

BÉNÉFICIAIRES

L'agriculture canadienne profite de la coordination de l'aide internationale ainsi que des politiques et des programmes de commerce extérieur, de la liaison efficace avec les autorités compétentes d'autres pays ainsi que des renseignements sur la conjoncture internationale.

La réalisation des objectifs globaux du Canada en matière de relations étrangères se trouve favorisée par une représentation efficace aux rencontres multilatérales.

L'ACDI et les pays en voie de développement qui reçoivent de l'aide du Canada profitent de projets bien coordonnés, fondés sur les compétences techniques d'Agriculture Canada.

OBSERVATIONS

L'aide alimentaire, quoique principalement humanitaire, se répercute directement sur la demande de produits agricoles et contribue ainsi à la croissance et à la stabilité du secteur.

Le développement agricole, bien qu'étant aussi principalement humanitaire, a des répercussions directes à court terme sur l'achat de matériel, de services et d'approvisionnements agricoles et une incidence à plus long terme sur l'expansion des marchés commerciaux de produits agricoles.

ANALYSE

Le Canada a un rôle capital à jouer dans le développement de l'agriculture mondiale, en tant que fournisseur de produits alimentaires aux pays en voie de développement et en tant que promoteur du développement des économies agricoles de ces pays en mettant à contribution ses compétences spécialisées.

L'utilisation efficace de l'aide alimentaire et des compétences de développement doit être coordonnée au niveau national.

L'agriculture est l'un des principaux secteurs où le Canada peut avoir une influence et contribuer de façon appréciable au développement des économies mondiales.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail de maintenir ce programme.

TROUPEAUX D'EXPOSITION

OBJECTIF

Encourager les ventes de bétail à l'exportation par le maintien de troupeaux de démonstration pour illustrer les normes d'élevage et les techniques de production du Canada.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur le ministère de l'Agriculture

DÉPENSES (millions $)

	Dépenses 83/84	Budget des dépenses 84/85	Budget des dépenses 85/86
Total	.7	.7	.5
Recettes	.1	.2	.2
Années-personnes	16	18	16

DESCRIPTION

Les troupeaux sont entretenus pour être montrés aux acheteurs étrangers.

Des visites sont organisées par le personnel du ministère de l'Agriculture.

Les dossiers de production complets peuvent être examinés par les acheteurs éventuels de bétail canadien.

Les troupeaux d'exposition constituent un centre d'intérêt pour les visites d'agents agricoles étrangers.

BÉNÉFICIAIRES

Les éleveurs de bétail canadiens.

OBSERVATIONS

Le programme joue un rôle de premier plan dans l'industrie du bétail. Les troupeaux d'exposition

fournissent un point central pour les discussions avec les acheteurs de bétail éventuels.

ANALYSE

Le programme a favorisé et continuera de favoriser les ventes de bétail canadien à l'étranger.

Les troupeaux appartenant à des particuliers bénéficient en définitive de l'accroissement des ventes de bétail canadien.

La taille des troupeaux a été réduite.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail de maintenir le programme dans sa forme actuelle.

COMMISSION CANADIENNE DES GRAINS

OBJECTIF

Établir et maintenir des normes de qualité pour les céréales et les oléagineux canadiens et réglementer la manutention des grains au Canada. S'assurer que les produits destinés aux marchés intérieurs et extérieurs sont constamment de qualité.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les grains du Canada (1912)

RESSOURCES (millions $)

	83-84	84-85	85-86
Total	37.2	41.6	46.7
Recettes	36.6	34.1	40.0
Années-personnes	869	910	930

DESCRIPTION

Inspection et classement des céréales : Service dirigé à partir de Winnipeg et dispensé dans 22 ports canadiens et 4 établissements non portuaires. Au nombre de ses fonctions, mentionnons l'établissement de normes qualitatives, l'échantillonnage, le classement, la certification du classement et de la qualité, la prestation de garanties de qualité aux acheteurs et aux vendeurs et l'offre de services d'arbitrage aux producteurs. Ce service exige un effectif de 425 années-personnes et comporte des dépenses de 19.5 millions de dollars; de cette somme, 18.4 millions sont recouvrés, soit 95 % des coûts.

Pesage des grains : Service dispensé à 8 endroits au Canada; porte sutout sur les grains destinés à l'exportation. Les activités exécutées sont le contrôle des balances des silos-élévateurs, la vérification du matériel de pesée, la vérification des stocks de céréales et la formation. Elles exigent un effectif de 245 années-personnes et comportent des dépenses de 10.3 millions de dollars; 12.5 millions de dollars sont recouvrés, soit 120 % des coûts (en 1984-1985).

Économique et statistique : Service qui effectue des recherches économiques pour la Commission canadienne des grains et le secteur céréalier et leur dispense des services auxiliaires en statistiques. Il réglemente l'octroi des permis et le fonctionnement du secteur, fournit des services de documentation sur les céréales aux exploitants de silos terminus et formule des recommandations sur les tarifs d'utilisation des silos-élévateurs et de contrôle réglementaire, ainsi que sur le cautionnement des exploitants de silos-élévateurs et des négociants en céréales. Ce service exige un effectif de 100 années-personnes et comporte des dépenses de 4.1 millions de dollars; 3.2 millions de dollars sont recouvrés, soit 79 % des coûts.

Contrôle de la qualité des grains et conseils techniques : Service qui renseigne la Commission canadienne des grains sur la qualité finale des céréales et des oléagineux canadiens, dans le cadre des activités de contrôle de la qualité et de commercialisation. Il vérifie la qualité des céréales qui quittent les silos terminus et les silos de transbordement. Il aide Agriculture Canada à déterminer les variétés qui peuvent être admises à l'homologation dans la catégorie supérieure. Sa principale fonction consiste à soutenir les activités d'inspection des céréales. Parmi ses autres tâches figurent les analyses visant à déterminer si les céréales sont contaminées par des substances toxiques en concentrations nocives. Ce service exige un effectif de 97 années-personnes et comporte des dépenses de 5.2 millions de dollars; aucun coût n'est recouvré.

Administration : Service qui formule les orientations de toutes les activités de la Commission, en assure la direction et lui fournit des services de soutien administratif. Il comprend un effectif de 43 années-personnes et englobe des dépenses de 2.5 millions de dollars; il prévoit recouvrer la totalité de ses coûts grâce aux services dispensés aux clients de l'extérieur.

Ces 5 secteurs fonctionnels constituent les services opérationnels de la Commission canadienne des grains. La Commission proprement dite se compose de 3 commissaires nommés et d'un commissaire en chef désigné. À la tête des opérations se trouve le directeur général.

BÉNÉFICIAIRES

Les producteurs de grains, qui sont assurés d'un système de classement fiable et peuvent faire porter un jugement sur la qualité (catégorie) de leurs livraisons en cas de litige.

Les acheteurs de céréales de l'étranger, qui peuvent compter sur un système fiable de classement et de mesure pour toutes leurs livraisons provenant du Canada.

Les négociants canadiens de grains, qui sont assurés de l'exactitude du classement et des mesures pour toutes les expéditions.

OBSERVATIONS

Par la majeu. partie de ses activités, la Commission vise à seconder la Commission canadienne du blé dans ses programmes d'exportation des céréales et de commercialisation. La CCG a été taxée de conservatisme exagéré parce qu'elle s'opposait à tout remaniement de son système courant de classement et de ses critères de différenciation visuelle des variétés. Par ailleurs, la stabilité et la fiabilité du système de classement du Canada constituent, pour la CCB, des atouts importants en commercialisation des céréales sur les marchés extérieurs.

Les périodes de pointe saisonnières sur le plan des expéditions, la taille variable de la récolte d'une campagne à l'autre, les préférences quant aux points d'expédition et, enfin, la variation de la clientèle de base, voilà autant de facteurs qui concourent à créer des changements importants dans les besoins en personnel de la CCG et le lieu de travail de ses employés.

La Commission a étendu le recouvrement de ses coûts à de nombreux secteurs pour obtenir un ratio relativement élevé de recettes par rapport à ses dépenses. Elle établit son barème de droits en vue d'un recouvrement intégral des coûts, y compris ceux de son service de l'administration, mais à l'exclusion des coûts du Service de contrôle de la qualité des grains et de conseils techniques.

On prévoit permettre aux peseurs d'inspecter les grains et aux inspecteurs de les peser aux huit silos terminus d'exportation de l'est du Canada où ils sont affectés. En principe, on pourrait privatiser une partie du travail d'inspection (p. ex. le contrôle de la qualité) et de pesage, mais il faudrait que la CCG effectue des contrôles et des vérifications afin d'assurer le respect des normes et la protection de la réputation canadienne à l'étranger. En général, la privatisation se traduirait probablement par une hausse des coûts pour le secteur céréalier.

La CCG approuve les tarifs qui seront pratiqués dans les silos-élévateurs de campagne et octroie les permis à ces silos. Elle participe également à l'attribution des wagons à céréales aux producteurs.

La Commission est surtout un organisme de l'Ouest canadien. Elle détient un mandat national, mais n'intervient d'ordinaire dans l'Est que sur demande. Les organismes provinciaux assument certaines fonctions de réglementation.

ANALYSE

Les activités principales de la Commission, c'est-à-dire l'inspection, le classement et le pesage des grains, revêtent une importance vitale pour l'exportation des céréales canadiennes.

Les opérations de la Commission semblent bien gérer, le gros des coûts des services rendus étant recouvré. Le coût net pour l'État est peu élevé.

Les cadres doivent faire preuve d'ingéniosité pour bien gérer le personnel extérieur (670 a.-p. sur un total de 910) à cause du caractère décentralisé (régional) des postes de travail, de la diversité des fonctions assumées (pesée et inspection) et de la fluctuation saisonnière de la charge de travail.

La CCG est un organisme à vocation technique qui cadre bien dans son rôle opérationnel.

Les producteurs, les exploitants de silos-élévateurs et les négociants en grains, principaux clients de la CCG, sont satisfaits des services que rend la Commission et acceptent

d'en acquitter les frais. Il serait toutefois possible de récupérer intégralement tous les coûts, notamment les frais généraux du Service de contrôle de la qualité et de conseils techniques.

Il est probablement prudent pour un organisme qui recouvre intégralement ses coûts, de mettre sur pied un conseil consultatif comprenant des représentants des utilisateurs de ses services, afin de rester en contact avec sa clientèle.

Parmi les contrôles réglementaires qui incombent actuellement à la Commission figure le cautionnement des négociants en grains. Cela ne semble pas une fonction pour laquelle la Commission a les ressources voulues ni qui relève de sa compétence.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de demander à la Commission de recouvrer intégralement les coûts de l'ensemble de ses activités, y compris ceux du service de contrôle de la qualité et de conseils techniques. La Commission devrait mettre sur pied un Fonds renouvelable qui l'aiderait à fixer les droits en vue du recouvrement intégral des coûts, y compris les frais généraux; par ailleurs, elle devrait fixer les droits annuellement, compte tenu de la situation du Fonds (excédentaire ou déficitaire).

TRANSPORT DU GRAIN DE L'OUEST*
(Commission canadienne des transports)

OBJECTIF

Fournir un réseau de transport qui permette

- d'acheminer de façon efficace et à temps les céréales des Prairies vers le marché, et

- de modifier progressivement les taux traditionnels du Nid-de-Corbeau pour les faire correspondre avec ceux du marché d'une manière qui entraîne le moins de distorsions possible du marché des céréales non assujetties aux taux du Nid-de-Corbeau et de la production de bétail.

* Englobe les programmes découlant de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest et les programmes connexes.

HISTORIQUE

Aux termes de la Loi du Nid-de-Corbeau de 1897, le CPR (et plus tard le CN) convenait de transporter les céréales, les oléagineux et certains produits dérivés des Prairies jusqu'à Vancouver et Thunder Bay à un taux statutaire fixe. Malgré plus de 80 années de progrès technologiques et d'inflation, ces taux sont demeurés sensiblement les mêmes jusqu'à la promulgation de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest de 1983. Les taux de 1897 ont fonctionné relativement bien jusqu'au milieu des années 60. Aux prises avec des pertes continuelles, le CN et le CP ont laissé se détériorer leur matériel roulant affecté au transport du grain et leurs embranchements les moins rentables. Il en est résulté une diminution de la capacité de transporter les céréales des Prairies jusqu'aux ports et une baisse des ventes. Le taux du Nid-de-Corbeau étant considéré dans les Prairies comme une sorte de droit acquis, le gouvernement fédéral, comme expédient, a entrepris de fournir le matériel roulant, de remettre en état les embranchements et d'offrir une subvention à l'égard des embranchements non rentables. Face à la croissance rapide et probablement continue des pertes dans le réseau ferroviaire, malgré ces programmes spéciaux, la Loi sur le transport du grain de l'Ouest de 1983 a été "négociée".

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur le transport du grain de l'Ouest (LTGO), 1983

RESSOURCES (millions $)

	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87
Dépenses					
Subvention au transport	*	*	578.2	654.0	685.5
Remise en état des embranchements	84.7	93.2	132.9	99.8	86.3
Wagons-trémies/achat	80.7	88.2	161.0	.0	.0
Wagons-trémies/location	18.3	17.0	20.6	17.2	17.2
Total	183.7	198.4	892.7	771.0	789.0
Années-personnes	7	7	20	22	22

* Il n'existe aucune estimation directement comparable des subventions qui soit antérieure à la promulgation de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, mais on sait que les subventions aux embranchements non rentables couvraient à peu près la moitié des pertes du réseau ferroviaire en 1981-1982.

DESCRIPTION

Fournir une subvention minimale "permanente" (660 millions de dollars par année) pour le transport de toutes les céréales des Prairies vers Thunder Bay et pour l'acheminement vers Vancouver, Prince Rupert et Churchill des céréales des Prairies destinées à l'exportation. Actuellement, la subvention est versée directement aux compagnies de chemin de fer, mais le réexamen de cette pratique est en cours.

Prévoir des augmentations progressives des tarifs de transport marchandises payés par les agriculteurs jusqu'à ce que le niveau minimal de subvention soit atteint.

Fournir des wagons-trémies (13,120) destinés à transporter les céréales et négocier des baux pour la location de 2,000 wagons supplémentaires jusqu'en l'an 2005.

Aux termes de l'entente finale de remise en état des embranchements, les compagnies de chemin de fer recevront des fonds pour la réfection du réseau des embranchements des Prairies (3,200 milles). Cette subvention doit prendre fin en 1990. Jusqu'ici 2,100 milles ont été faits, il en reste 700 à terminer d'ici à 1990, pour un montant de $520 millions, et l'on dispose d'une réserve de $51.3 millions. Au total, 5,570 milles de voie auront été remis en état au coût de $1.05 milliard.

Le transport de l'huile et de la farine de colza Canola à l'est de Thunder Bay fait l'objet d'une réduction de taux (taux compensatoire minimum). Bien qu'elle ne fasse pas partie de la subvention du Nid-de-Corbeau, il avait été question d'éliminer cette réduction avec la promulgation de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, mais il en a été décidé autrement.

Le taux modique de transport des céréales des Prairies (ainsi que les subventions versées aux compagnies de chemin de fer) ont donné lieu à des prix à la production artificiellement élevés. Il s'en est suivi, au moins dans la mesure où les agriculteurs réagissent aux signaux des prix, des déséquilibres entre la production des céréales d'exportation et d'autres productions végétales et animales dans l'Ouest. Une hausse progressive des taux de transport marchandises pour qu'ils correspondent aux niveaux réels des coûts a commencé à faire disparaître ces distorsions.

Il ne s'est produit aucun problème de taille dans le transport des céréales vers le marché au cours des deux dernières années, parce que les récoltes ont été plus faibles et qu'il n'y a pas eu de grèves dans les ports de la côte ouest. Agriculture Canada fait valoir que l'absence de problèmes était attribuable également à la baisse du transport des produits non agricoles durant cette période. Toutefois, il est prématuré de juger si l'efficacité s'améliore ou s'améliorera grâce à la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, bien que certaines indications montrent que les compagnies de chemin de fer utilisent les recettes supplémentaires pour améliorer le réseau de transport ferroviaire.

BÉNÉFICIAIRES

Les céréaliculteurs de l'Ouest profitent des subventions versées pour le transport de leurs produits, d'autant que les prix sont fixés par les marchés mondiaux et non par la loi de l'offre et de la demande au Canada.

À cause du mode de versement actuel des subventions gouvernementales et de la confusion des signaux du marché qui tendent à pointer vers une efficacité accrue, la LTGO pourrait en définitive entraîner une hausse inutile des coûts du transport des céréales d'exportation et, partant, réduire les revenus des céréaliculteurs de l'Ouest.

Les compagnies de chemin de fer ont profité du déblocage de l'impasse des taux du Nid-de-Corbeau. Les détails de l'entente (versement aux compagnies de chemin de fer) comportent un avantage supplémentaire, en l'occurrence le préjugé favorable à l'égard des chemins de fer par opposition au camionnage.

ANALYSE

Analyse globale : La Loi sur le transport du grain de l'Ouest, dans son application actuelle, représente une nette amélioration par rapport au régime du Nid-de-Corbeau. Toutefois, deux questions importantes restent à résoudre. Premièrement, les entraves à un acheminement plus efficace des céréales depuis la ferme jusqu'aux installations portuaires représentent une perte potentielle considérable de revenus agricoles nets provenant des exportations de céréales. Deuxièmement, l'importance et le mode de versement de la subvention permanente entraînent des distorsions des décisions des agriculteurs en matière de production et de commercialisation ainsi que des valeurs d'actif en agriculture.

Subvention permanente de 660 millions de dollars : Aucune raison économique ne justifie cette subvention. Il s'agit en quelque sorte d'un "droit acquis" qui compense l'abolition des taux du Nid-de-Corbeau. Pour un produit d'exportation de 30 millions de tonnes, cette subvention dépasse 20 $ la tonne, soit environ 10 % des prix au port.

Versement de la subvention : Étant donné que la subvention est versée aux compagnies de chemin de fer, les coûts qui grèvent les producteurs continuent d'être minimisés. Il s'ensuit des décisions peu judicieuses en matière de production et de transport des céréales.

Fourniture de wagons-trémies : Selon la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, il incombe au ministre des Transports de veiller à ce qu'il y ait suffisamment de wagons-trémies. Cette disposition aurait amené certains intervenants de l'industrie à conclure qu'il appartient au gouvernement fédéral de fournir des wagons de remplacement ou de nouveaux wagons. Par conséquent, les opinions divergent quant aux coûts futurs possibles qu'entraîneront l'entretien et le remplacement des wagons-trémies pour le gouvernement fédéral.

Affectation des wagons-trémies : La procédure n'est que partiellement abordée dans la Loi sur le transport du grain de l'Ouest. En pratique, le contrôle est exercé principalement par la Commission canadienne du blé, ce qui entraîne un contrôle excessif des méthodes de manutention et de commercialisation des céréales d'exportation. Cela engendre de la frustration et nuit à l'amélioration de l'efficience du transport des céréales.

Indemnisation des compagnies de chemin de fer et embranchements : L'approche actuelle tend vers le maintien des embranchements déjà en place et, dans une certaine mesure, oblige à situer les élévateurs le long de ces lignes. Puisqu'elles reçoivent des indemnités, les compagnies de chemin de fer sont peu enclines à réduire les coûts. Or, selon les modalités actuelles, elles seules peuvent prendre l'initiative d'éliminer un embranchement. Selon les exploitants d'élévateurs, les pratiques de la Commission canadienne du blé (CCB) en matière d'affectation des wagons-trémies ne les incitent pas à fermer les élévateurs inefficaces. De plus, le mode de fixation des taux de transport à des élévateurs particuliers ne tient pas compte des coûts réels du transport sur les embranchements. Par conséquent, en choisissant un élévateur, les agriculteurs ne subissent pas le coût réel de manutention des céréales sur les embranchements non rentables. De l'avis de certains experts, le maintien des embranchements est le seul obstacle majeur à une manutention plus efficace des céréales. À moins de connaître les coûts réels, il est très difficile de se prononcer en faveur de l'abandon de lignes.

Amélioration de l'efficacité du transport : Il y a fort à douter que la combinaison des indemnités aux compagnies de chemin de fer et des objectifs de rendement imposés à ces dernières par l'Office au transport du grain permette d'atteindre l'objectif d'efficacité.

Huile de colza Canola : L'huile de colza Canola ne requiert manifestement aucun taux compensatoire minimum, puisqu'en vertu de la LTGO un taux de soutien s'y applique jusqu'à Thunder Bay, afin de lui accorder un traitement comparable à celui des graines de colza Canola. (Il convient de signaler qu'il ne s'agit pas d'un prélèvement sur Fonds du revenu consolidé, mais que cela permet aux producteurs de soja et autres d'exiger un traitement équitable).

L'Office du transport du grain s'acquitte de deux tâches importantes : la première touche l'affectation des wagons et, la seconde, l'efficacité du transport des céréales. Il est peu probable qu'elle joue un rôle de premier plan dans l'une ou l'autre de ces tâches. Toutefois, elle est jugée fournir un soutien utile au Comité supérieur du transport du grain.

La LTGO est récente; elle est généralement vue comme une amélioration importante et elle contient des dispositions pour sa révision. Toutefois, deux grandes questions devraient être abordées dans ces révisions : la distorsion des décisions de production et de commercialisation des agriculteurs qu'entraîne la subvention au transport et l'efficacité du transport des céréales depuis les exploitations agricoles jusqu'aux installations portuaires.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement, au cours de son examen détaillé du transport du grain en 1985-1986, considère les questions importantes qui suivent concernant l'utilité de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest pour favoriser l'efficacité.

- Propriété des wagons-trémies : Vendre aux compagnies de chemin de fer les wagons-trémies appartenant au gouvernement rendrait inutiles les ententes de gestion complexes et permettrait d'inclure ces coûts dans le calcul des taux compensatoires de la CCT. Ainsi, ces

taux correspondraient davantage au coût intégral, et le débat concernant la fourniture de wagons-trémies par le gouvernement s'éteindrait. Les wagons loués devraient être traités de façon semblable.

- Élimination/maintien des embranchements : La fixation des prix ne reflétant pas les coûts variables de chaque ligne, le marché offre peu d'indice quant au bien-fondé de l'élimination ou du maintien des embranchements. Des options d'établissement de prix variables devraient être explorées.

- Affectation des wagons : La combinaison des procédures d'affectation des wagons et des contingents de livraison semble encourager à maintenir des temps inefficaces d'immobilisation des wagons.

- Fixation du prix du transport : Les procédures d'indemnisation applicables aux céréales de l'Ouest devraient être réexaminées à la lumière du rapport du juge Hall.

Il est aussi recommandé que le gouvernement envisage les mesures suivantes:

- Éliminer le taux compensatoire minimum applicable aux expéditions d'huile et de farine de colza Canola à l'est de Thunder Bay, bien qu'il ne grève pas le Trésor.

- Remettre en question le maintien de l'Office du transport du grain, dans sa forme actuelle, soit dans le cadre de l'examen exhaustif de 1985-1986 soit isolément.

RECHERCHE SUR LES TERRES ET LES EAUX
(Environnement Canada)

OBJECTIF

Les programmes d'Environnement Canada portant sur les eaux intérieures et les terres contribuent à la conservation et à l'utilisation judicieuse des sols et des eaux par des travaux de surveillance et de recherche, et par le financement conjoint avec les provinces de l'infrastructure de gestion des eaux (par exemple, des ouvrages de défense contre les inondations). Les résultats d'une partie des travaux de recherche servent à la gestion du secteur agricole.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur les ressources en eau du Canada de 1970 en ce qui concerne les eaux, et aucune loi particulière dans le cas des terres

RESSOURCES (millions $)

	84-85	85-86	86-87
Dépenses	40.3	42.0	44.7
Années-personnes	553	575	594

DESCRIPTION

La Direction générale des eaux intérieures, par le truchement d'ententes fédérales-provinciales sur le partage des frais, tient des bases de données informatisées sur l'eau (quantité et qualité). Il existe ainsi 2,824 stations de jaugeage. Ces données sont utilisées pour prendre des décisions concernant la répartition interprovinciale ainsi que pour établir une carte des plaines d'inondation, ces secteurs n'étant pas admissibles à une aide du gouvernement fédéral au titre du développement.

D'ici 1987, on pourra compter sur un réseau équivalent d'environ 2,500 stations de surveillance de la qualité de l'eau pour lesquelles il faudra engager à peu près 40 employés supplémentaires. Ces données servent

principalement pour les ententes frontalières canado-américaines et pour le contrôle de la dégradation de la qualité de l'eau (p. ex. en raison des pluies acides).

Ce programme ainsi que les données du Service de l'environnement atmosphérique sur les précipitations fournissent à Agriculture Canada la majeure partie de l'information sur les eaux dont il a besoin.

La Direction générale des eaux intérieures s'occupe d'un certain nombre d'activités reliées à la gestion des eaux. Mentionnons les ententes internationales concernant les Grands Lacs, le lac des Bois et les bassins de la rivière Mississippi et de la rivière Rouge dans les Prairies, ainsi que le bassin du fleuve Columbia en Colombie-Britannique. Signalons également les ententes interprovinciales dont s'occupent la Régie des eaux des provinces des Prairies et le Comité de coordination de la qualité de l'eau de la rivière des Outaouais. La Régie des eaux des provinces des Prairies, qui est composée des représentants des trois provinces et de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies et qui est présidée par un fonctionnaire d'Environnement Canada, s'occupe de la principale entente qui touche à l'agriculture. Enfin, il y a les ententes avec chaque province en vue de la mise en oeuvre des recommandations concernant la planification des eaux qui ont été formulées dans le cadre d'études fédérales-provinciales antérieures.

La recherche sur les eaux se fait à l'Institut national de recherche sur les eaux, à Burlington, ainsi qu'à l'Institut national de recherche en hydrologie dont l'essentiel des activités devraient être menées à Saskatoon. Ces travaux de recherche ne sont pas axés particulièrement sur l'utilisation des eaux à des fins agricoles. Toutefois, la recherche sur les eaux souterraines et sur les effets qu'ont l'irrigation agricole, les pesticides et les herbicides sur la qualité de l'eau font partie du programme de recherche et les résultats de ce dernier sont utilisés par Agriculture Canada.

La Direction générale des terres (dont le personnel est passé de 140 membres en 1976 à 75 actuellement) tient l'Inventaire des terres du Canada, lequel classe la majeure partie des terres du Canada selon leurs propriétés agricoles, forestières, récréatives et fauniques. Ces données n'ont qu'une valeur marginale pour Agriculture Canada. La majeure partie des données sur les terres

qu'utilise Agriculture Canada sont recueillies par l'Institut de recherches sur les terres de la Direction générale de la recherche d'Agriculture Canada et portent sur la chimie et la physique des sols, et certains facteurs biologiques.

ANALYSE

La surveillance du niveau de l'eau et les activités du service météorologique d'Environnement Canada sont précieuses pour Agriculture Canada. Des demandes ont été présentées afin d'obtenir un meilleur service d'information, particulièrement du Service de l'environnement atmosphérique. On ne peut, dans le cadre du présent examen, évaluer le bien-fondé de ces demandes ni la valeur de l'information actuellement fournie à Agriculture Canada.

Les activités de la Direction générale des eaux intérieures qui portent sur la défense contre les inondations (contributions de 23 millions de dollars en 1984-1985) visent surtout les zones urbaines (p. ex. l'aménagement de digues périphériques sur la rivière Rouge). Elles permettent également de faciliter la gestion des ressources agricoles en vertu d'ententes fédérales-provinciales (p. ex., dans la vallée du Fraser), là où la régularisation des crues permet de résoudre un problème agricole.

La Régie des eaux des provinces des Prairies (qui est essentiellement une institution interprovinciale) joue un rôle précieux dans les questions reliées à la répartition des eaux. Si les trois gouvernements provinciaux acceptaient d'élargir le mandat de cette Régie afin qu'elle puisse s'occuper de la qualité des eaux, de la gestion de la demande et de la gestion des transferts d'eau entre bassins, cette dernière pourrait jouer un rôle encore plus utile. Elle pourrait ainsi orienter les activités de l'ARAP portant sur les eaux et donner suite aux préoccupations fédérales relativement au maintien de ressources agricoles de base dans les Prairies.

La partie de ce programme qui porte sur les eaux, bien qu'elle soit pour une grande part précieuse à l'agriculture, ne saurait être maintenue à son niveau actuel uniquement en raison de cette contribution. La partie concernant les terres ne fournit qu'une aide minime à l'agriculture.

Aucune décision importante relativement à ce programme ne devrait être prise en se fondant uniquement sur le présent examen. (Le Groupe d'étude chargé de l'examen des programmes du ministère de l'Environnement et l'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux fourniront des examens plus approfondis de ce programme.)

OPTIONS

Une fois que le rapport de l'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux aura été déposé, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'accroître le rôle de la Commission des eaux des provinces des Prairies de manière à inclure dans son mandat d'autres questions comme :

- la qualité de l'eau,
- la gestion de la demande d'eau, et
- la gestion des transferts d'eau entre bassins.

Ce projet devrait être examiné en tenant compte des décisions concernant l'ARAP.

ADMINISTRATION DU RÉTABLISSEMENT AGRICOLE DES PRAIRIES

OBJECTIF ET SITUATION

Ce programme, créé en 1935, visait à résoudre les graves problèmes causés par l'érosion des sols et la sécheresse dans les Prairies.

Son objectif actuel comprend deux volets :

a. remettre en état les sols endommagés par la sécheresse, et
b. favoriser des pratiques culturales qui protègent les sols contre la dégradation due à la sécheresse et à l'érosion.

Ce programme a servi de temps à autre de cadre à la prestation de programmes spéciaux de mise en valeur des ressources en eau dans les Prairies.

RESSOURCES (millions $)

	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87
Ressources en eau :					
Dépenses	25.5	23.3	33.5	41.6	32.0
A.-P.	378	373	377	367	367
Semis d'arbres :					
Dépenses	2.3	2.5	2.4	2.9	3.0
A.-P.	67	68	66	68	68
Pâturages collectifs :					
Dépenses	10.4	11.5	12.7	14.1	14.8
Recettes	8.4	9.0	8.5	9.3	9.9
A.-P.	211	212	209	205	205
ARAP (Total) (admin. incluse) :					
Dépenses	47.9	48.2	60.1	71.1	61.9
A.-P.	864	876	881	879	879

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur le rétablissement agricole des Prairies

L'ARAP exerce ses activités dans un domaine réputé être de compétence provinciale. Bien qu'il ne fût pas tenu de

le faire, chacun des trois gouvernements provinciaux a adopté des lois qui habilitent le fédéral à intervenir dans ce domaine.

DESCRIPTION

Petits projets de mise en valeur des ressources en eau : L'ARAP fournit des conseils techniques et dispense une aide financière à des particuliers, à des groupes, à des collectivités, à des villages (moins de 300 habitants) et à des bandes indiennes en vue de l'aménagement de petites installations d'adduction d'eau (des puits, des étangs-réservoirs, des installations d'irrigation à la ferme). L'aide financière varie selon la nature des projets : dans le cas des travaux d'irrigation à la ferme, elle consiste en une légère participation aux coûts; par ailleurs, elle peut atteindre 50 % des coûts en capital quand il s'agit des installations d'adduction des villages.

Gros projets de mise en valeur des ressources en eau : L'ARAP gère certains projets de plus grande envergure tels que le projet d'adduction d'eau et d'irrigation du sud-est de la Saskatchewan et assure l'entretien de certains des ouvrages du barrage de la rivière Saskatchewan-sud et du lac Diefenbaker; dans ce dernier cas, elle récupère une partie de ses coûts de la province de la Saskatchewan. Les coûts en capital de pareils projets ne sont pas d'ordinaire financés à même les crédits alloués à l'ARAP, son rôle consistant uniquement à veiller à la mise en oeuvre des projets.

Conservation des sols : L'ARAP a pour principal rôle, en matière de conservation, de gérer 927,000 hectares de terres de qualité inférieure qui ne sont plus cultivées. Ces terres, constituées en grande partie des surfaces gravement endommagées par l'érosion durant les années 30, sont ensemencées de graminées et servent de pâturages collectifs selon une formule de recouvrement partiel des coûts.

L'ARAP se livre aussi à un certain nombre d'activités de moindre importance en conservation des sols; par exemple, elle fournit gratuitement des semis d'arbres, elle fait des démonstrations à sa ferme d'Outlook, en Saskatchewan (et à la ferme à l'état de projet du Manitoba) et se tient au courant de l'état des sols et des réserves en eau des Prairies.

ANALYSE

De l'avis du Groupe d'étude, ce programme au passé glorieux, qui demeure très populaire, est, malgré tout, un anachronisme. Certains habitants de l'Ouest le considèrent néanmoins comme un élément essentiel au maintien de la capacité de production agricole des Prairies.

La poursuite de la participation fédérale aux petits projets de mise en valeur des ressources en eau, même si on prétend qu'elle fait partie des efforts de lutte contre la sécheresse dans les Prairies, contribue peu en réalité à pallier ce problème. Par conséquent, rien ne justifie le maintien de la présence fédérale dans ce secteur.

L'expertise technique assurée par l'ARAP dans les grands projets d'irrigation pourrait être assumée par les provinces ou par des experts-conseils du secteur privé.

L'ensemencement en graminées des terres de qualité inférieure, surtout des surfaces gravement endommagées par l'érosion éolienne dans les années 30, devrait se poursuivre. L'utilisation de ces ressources herbagères comme pâturages collectifs semble être la meilleure solution. Bien que le fédéral puisse continuer d'être propriétaire des pâturages, ceux-ci devraient être exploités par les provinces ou des entreprises ou associations du secteur privé, à la condition qu'elles prennent leur rôle au sérieux.

Par ailleurs, comme la fourniture de semis d'arbres, gratuitement ou non, n'est pas essentielle à la participation fédérale aux efforts de conservation des sols ou de lutte contre la sécheresse, elle devrait être éliminée progressivement.

Il est clair que la conservation des sols pose un problème grave qui va en empirant et que la situation de l'approvisionnement en eau à des fins agricoles devient critique dans les Prairies. Par ailleurs, on réclame de plus en plus que les zones humides, la faune et la vocation forestière des terres agricoles de qualité inférieure soient préservées. Il s'agit de secteurs dans lesquels l'ARAP intervient, sans qu'elle en ait reçu le mandat. En août dernier, à Saskatoon, le premier ministre a formulé des propositions au sujet de ces questions et la Commission

d'enquête qui se penchera bientôt sur la politique fédérale en matière de ressources en eau ne devrait pas manquer, elle aussi, d'en présenter. Il se pourrait qu'une partie de la solution à ces problèmes consiste à amener l'ARAP à faire peau neuve.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'éliminer progressivement ce programme, dans sa forme actuelle, d'ici à la fin de 1986.

Le Groupe d'étude recommande aussi ce qui suit :

- Maintenir un noyau de spécialistes de l'ARAP en agriculture et en gros projets de mise en valeur des ressources en eau. Il ne faudrait pas que les effectifs dépassent 150 années-personnes, et il devrait être possible de recouvrer une part importante des coûts.

- Le gouvernement devrait entamer des négociations avec les provinces ou avec les collectivités locales pour se départir des pâturages collectifs tout en sauvegardant la vocation herbagère de ces terres.

- Le gouvernement devrait amorcer des négociations avec des intérêts provinciaux ou privés pour se départir de ses activités de semis d'arbres.

- Sous réserve des conclusions du rapport d'enquête sur la politique fédérale en matière des ressources en eau, le gouvernement devrait envisager de mener des négociations avec les gouvernements provinciaux en vue de mettre sur pied un projet opérationnel de conservation et de remise en valeur des sols; on pourrait faire appel, dans une certaine mesure, au savoir-faire de l'ARAP en partie dissoute dans les domaines de la planification et de la gestion des ressources en eau.

S'il n'est pas approprié ou possible de monter ce projet fédéral-provincial, le gouvernement devrait inviter les provinces à élargir leurs propres programmes et à embaucher avant tout les employés de l'ARAP oeuvrant sur le terrain pour combler les postes disponibles.

AMÉLIORATION GÉNÉTIQUE DES BESTIAUX
(Agriculture Canada)

OBJECTIF

Accroître l'efficacité de la production du cheptel national de bestiaux et, par conséquent, a) augmenter les recettes des producteurs efficaces, b) obtenir des produits animaux qui soient compétitifs à l'échelle internationale et c) stimuler la demande internationale de sujets reproducteurs canadiens.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère de l'Agriculture
Loi sur la généalogie des animaux

RESSOURCES (millions $)

	Dépenses 83-84	Budget des dépenses 84-85	Budget des dépenses 85-86
Traitements et salaires	8,238	8,673	9,978
F & E (autres dép.)	2,678	2,814	3,468
Subventions et contributions	304	-	0
Immobilisations	945	253	334
TOTAL	12,165	17,740	13,780
Recettes	2,280	2,978	5,314
Années-personnes	332	332	336

DESCRIPTION

Contrôle d'aptitudes : Il s'agit de programmes de collecte et d'analyse de données sur les bovins laitiers, les bovins de boucherie, les moutons et les porcs qui visent à améliorer l'efficacité de la production et la qualité des produits grâce à l'identification des sujets reproducteurs génétiquement supérieurs.

Programme de prêts de géniteurs : Fournir des reproducteurs de haute qualité en vue de la mise au point de techniques d'insémination artificielle chez les porcs et les moutons.

Par ailleurs, le système d'enregistrement du bétail permet d'authentifier l'identité des animaux de race au Canada afin d'en favoriser les possibilités de vente au pays et à l'étranger.

BÉNÉFICIAIRES

Le Programme fédéral de contrôle laitier ne s'adresse qu'aux troupeaux de race; 25 % de ces troupeaux y participent (4,556 troupeaux sur un total de 17,916).

Par contre, le Programme de contrôle d'aptitudes des bovins de boucherie admet les sujets tant de race que commerciaux. Il a été établi en 1956.

Le Programme de contrôle d'aptitudes des porcs est, quant à lui, accessible à tous les éleveurs : actuellement, 98 % des troupeaux de race et 2 % des troupeaux commerciaux y sont inscrits (478 troupeaux au total).

Il en est de même du Programme de contrôle d'aptitudes des ovins : actuellement, 56 % des troupeaux de race (à savoir 762) y sont inscrits; il s'agit de 10 % du cheptel ovin du pays. Le programme a été établi en 1976.

Prêts de géniteurs : l'État achète des verrats et des béliers reproducteurs et les prête aux centres d'I.A., qui en offrent la semence aux éleveurs de porcs et de moutons.

OBSERVATIONS

Les administrations provinciales et les associations d'éleveurs mettent en oeuvre également des programmes de contrôle de la production.

On soutient qu'il n'y a aucun chevauchement entre les programmes fédéraux, provinciaux et ceux des associations d'éleveurs. Il existe toutefois un peu de double emploi dans les services de soutien.

Seulement 25 % des troupeaux de race sont inscrits au programme le plus important (contrôle laitier).

Le Programme fédéral de contrôle laitier s'adresse aux meilleurs sujets de l'industrie laitière et n'influe pas considérablement sur le cheptel national.

Le vérificateur général a fait remarquer en 1982 qu'"après 77 ans d'existence, seulement 13 % des bovins laitiers au Canada sont inscrits au programme".

La participation aux programmes de contrôle d'aptitudes permet aux producteurs de tirer profit de l'accroissement de la production de leurs sujets et de toucher le prix fort pour les reproducteurs.

Plus de la moitié des dépenses totales en amélioration génétique est consacrée aux bovins laitiers; 80 % d'entre eux sont inscrits au programme de contrôle d'aptitudes.

La validation des relevés de production par les services fédéraux est d'une importance primordiale pour le commerce extérieur des bestiaux.

L'enregistrement du bétail occupe trois années-personnes, qui vérifient les certificats d'enregistrement au Bureau national de l'enregistrement du bétail et y apposent les sceaux officiels.

Le ministère de l'Agriculture a récemment tenté de faire approuver un programme visant à accroître sensiblement le recouvrement des coûts pour l'ensemble des programmes de contrôle d'aptitudes.

ANALYSE

Les programmes de contrôle d'aptitudes des bovins laitiers, des bovins de boucherie, des porcs et des moutons visent à accroître l'efficacité de la production par le contrôle suivi de cette dernière, et à rehausser la qualité des races par l'amélioration génétique des sujets.

Sur le plan financier, ce sont les éleveurs qui profitent de ces améliorations, car elles leur permettent d'augmenter leurs ventes de sujets de production et de reproduction.

La validation, par le fédéral, des relevés de production est d'une importance vitale pour la réputation des éléveurs qui vendent des sujets reproducteurs, particulièrement sur les marchés extérieurs.

Les administrations provinciales et les associations d'éleveurs possèdent de l'expérience dans ces domaines.

Le service d'enregistrement du bétail ne compte que trois années-personnes et joue un rôle utile dans la certification des exportations.

Le Programme de prêts de géniteurs occupe une place importante dans l'amélioration génétique des porcs et des moutons.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

- Transférer aux provinces ou aux associations d'éleveurs, ou aux deux, les activités de collecte de données de contrôle d'aptitudes ainsi que les responsabilités dévolues au personnel oeuvrant sur le terrain.

- Mettre sur pied un système permettant à Agriculture Canada de saisir les données dont il a besoin pour s'acquitter de sa responsabilité de certification des exportations.

- Dans les limites des niveaux courants de dépenses, fournir pendant un certain temps des fonds afin d'aider les provinces ou les associations d'éleveurs à mettre en place des programmes.

- Éliminer la participation financière fédérale au moyen de réductions annuelles étalées sur une période d'au plus quatre ans.

- Mettre en oeuvre les recommandations courantes de recouvrement des coûts.

- Conserver le service d'enregistrement du bétail.

- Continuer à soutenir le programme de prêts de géniteurs.

COMPOSANTE "CONTRÔLE D'APTITUDES" DU PROGRAMME D'AMÉLIORATION GÉNÉTIQUE

	PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION CENTRALE (DGDRAI)		PERSONNEL EXTÉRIEUR (DGPIA)		TOTAL	
	ACTUEL-LEMENT	APRÈS CHAN-GEMENT GRADUEL	ACTUEL-LEMENT	APRÈS CHAN-GEMENT GRADUEL	ACTUEL-LEMENT	APRÈS CHAN-GEMENT GRADUEL
Années-personnes						
Contrôle laitier	26	30	254	0	280	30
Contrôle d'aptitudes des bovins de boucherie	4	4	7	0	11	4
Contrôle d'aptitudes des porcs	5	5	30	0	35	5
Contrôle d'aptitude des moutons	3	3	3	0	6	3
TOTAL	38	42	294	0	332	42
DÉPENSES (milliers $)	1,500 (estim.)	1,660	9,000 (estim.)	0	10,660 (estim.)	1,660
Recouvrement des coûts (situation courante)					2,978	
Dépenses nettes					7,689	1,660
Réduction nette					6,022 ET 294 A.-P.	

AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION
(Agriculture Canada)

OBJECTIF

Aider au développement et à la formation de la jeunesse rurale canadienne. Financer les programmes qui favorisent l'amélioration des techniques d'élevage et de production des grandes cultures et aider au perfectionnement des agriculteurs de relève qui possèdent la compétence technique nécessaire et ont le sens des affaires.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur le ministère de l'Agriculture

DÉPENSES (millions $)

	Dépenses 83-84	Budget des dépenses 84-85	Budget des dépenses 85-86
Traitements et salaires	.4	.5	.5
F & E (autres dép.)	.2	.2	.2
Subventions et contributions	3.	3.3	3.0
TOTAL	3.7	3.9	3.7
Années-personnes	11.5	12	12

DESCRIPTION

Une aide financière est fournie à 213 foires et expositions agricoles.

Les foires et les expositions parrainent des concours de bestiaux. Les fonds fournis servent en partie à absorber les coûts des prix décernés aux concours, ainsi que les dépenses des juges qualifiés.

Par ailleurs, une aide financière est dispensée pour la mise sur pied de programmes de cercles 4H à l'intention de la jeunesse rurale. Le Conseil national des cercles 4H touche aussi une aide financière.

Le programme aide aussi au financement des petites associations d'éleveurs.

Le programme assure enfin une aide financière à la Fédération des associations de femmes rurales du Canada ainsi qu'à l'Association canadienne des concours de labour.

BÉNÉFICIAIRES

Les exposants de bétail aux foires et aux expositions.

Les associations de foires et d'expositions.

La jeunesse rurale qui participe aux programmes des cercles 4H.

Les femmes rurales.

OBSERVATIONS

Les foires et les expositions jouissent d'une aide financière à l'échelle du pays.

Le soutien qu'accorde l'administration fédérale aux programmes des cercles 4H est critique pour la survie du mouvement 4H au Canada.

ANALYSE

Les concours de bestiaux stimulent l'amélioration des techniques de production animale.

Étant donné que les associations locales de foires agricoles doivent verser, pour les prix décernés, un montant égal aux subventions fédérales, le financement fédéral a un effet multiplicateur.

Des programmes de soutien provinciaux s'adressent également à certains de ces groupes. Selon les provinces, certains programmes fédéraux peuvent faire double emploi avec les leurs.

OPTIONS

Le Groupe d'étude ne recommande pour le moment aucune modification aux composantes du programme actuel. Toutefois, le gouvernement pourrait peut-être envisager de

réduire ou d'éliminer certains de ces éléments dans le cadre de négociations fédérales-provinciales visant à simplifier le processus et à diminuer les chevauchements.

PROGRAMMES D'INSPECTION ET DE RÉGLEMENTATION
INSPECTION DES ALIMENTS

Le Système canadien d'inspection des aliments prévoit un partage entre plusieurs ministères des responsabilités liées aux différentes étapes de la chaîne agro-alimentaire. Ce système est comparable à celui utilisé aux États-Unis, mais est à l'opposé de la méthode employée en Suède où un seul organisme est chargé de l'inspection.

Cinq ministères ont un rôle direct ou indirect à jouer dans le cadre du système fédéral d'inspection des aliments :

Agriculture Canada (AGRIC)
Pêches et Océans (MPO)
Santé et Bien-être social Canada (SBSC)
Consommation et Corporations Canada (CCC) - depuis 1969
Revenu Canada - Douanes et Accise (RCDA)

Ces ministères s'occupent des questions suivantes :

Dangers pour la santé
- AGRIC - maladies des animaux et salubrité
- SBSC - résidus chimiques, additifs ou microbes;

Qualité
- AGRIC - catégories,
- AGRIC, CCC, RCDA (importation - présentation des produits et divulgation de renseignements essentiels les concernant)

Innocuité des aliments
- AGRIC, SBSC - transformation et entreposage des aliments.

Jusque dans les années 70, les programmes fédéraux d'inspection des aliments étaient financés à même les recettes générales. On estimait alors que tous les Canadiens tiraient profit de ces services. À la fin des années 70, le gouvernement a décidé de recouvrer les coûts de certains services en particulier. Le ministère de l'Agriculture a donc établi des principes permettant de classer les services selon qu'un recouvrement complet, partiel ou nul des coûts était justifié :

- "Recouvrement total des coûts - pour des activités menées ou des services offerts à l'intention d'une personne ou d'un groupe identifiable qui en tire un

avantage direct ou d'une nature particulière ayant une valeur marchande". (Exemple : certification des importations/exportations portant sur la qualité, classement, certification/enregistrement des locaux, services offerts sur demande.)

- "Recouvrement partiel des coûts - pour des activités menées ou des services offerts non seulement pour une personne ou un groupe identifiable, mais également pour le ministère". (Exemple : certification des importations/exportations portant sur les dangers pour la santé, essais en laboratoire, programmes d'amélioration des stocks.)

"Le recouvrement des coûts n'est pas justifié lorsque ces activités ou services permettent de protéger les intérêts du producteur ou du consommateur, ou bien de se rapprocher d'une manière notable de certains objectifs nationaux". (Exemple : inspection des dangers pour la santé, vérification de l'application des normes de classement du Canada, enquêtes, programmes d'éradication des maladies.)

Agriculture Canada a l'intention de recouvrer jusqu'à 20 % environ du coût du programme de production et d'inspection des aliments en s'appuyant sur ces principes. Ceux-ci ont d'ailleurs été appliqués assez uniformément aux programmes d'Agriculture Canada, mais pas nécessairement aux programmes des quatre autres ministères.

Le Groupe d'étude sur les programmes agricoles a été chargé de formuler des recommandations quant à la nécessité d'entreprendre un examen approfondi de ces questions.

Préoccupations

Avant 1969, Agriculture Canada et Pêches et Océans étaient responsables de l'inspection des produits alimentaires à toutes les étapes, soit de la production à la consommation. Après 1969, Consommation et Corporations Canada a été chargé de l'inspection au niveau de la vente au détail et du consommateur. Bien que le travail ait été assez clairement réparti entre le ministère de l'Agriculture et le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, il en a été autrement avec les activités de Consommation et Corporations Canada. En effet, ces dernières ont eu tendance à recouper celles du ministère de l'Agriculture à l'étape de la fabrication. Ces recoupements

ont donné lieu à des critiques de la part de l'industrie quant au rôle de Consommation et Corporations et ont été à l'origine de la proposition d'un organisme unique régissant l'inspection des produits alimentaires (de 1970 à 1979), proposition qui a eu pour effet de détourner l'attention des intervenants et de leur faire oublier les problèmes réels.

Le secteur privé estime qu'il y a "double emploi" lorsque plusieurs inspecteurs vérifient les mêmes procédés ou des procédés semblables dans le même établissement. Les fabricants canadiens de produits alimentaires (FCPA) ont observé de tels exemples de "double emploi" : des inspecteurs de la Direction des produits de consommation et des inspecteurs de la Division des poids et mesures de CCC vérifient le poids net des emballages; la Direction générale de la protection de la santé de SBSC et des responsables locaux de l'hygiène vérifient l'hygiène des installations et l'innocuité des produits alimentaires; et des inspecteurs de la Division des produits de consommation de CCC vérifient les chaînes de transformation des aliments ainsi que les méthodes relatives à l'étiquetage et à l'emballage dans des établissements enregistrés auprès d'Agriculture Canada.

Les FCPA et l'Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires en sont venus à la conclusion - à laquelle nous adhérons - que l'inspection devrait surtout se faire aux étapes de la fabrication, de la distribution et de l'importation; le rôle de CCC devrait être limité à la surveillance au niveau de la vente au détail.

Il est difficile d'être totalement certain de l'existence d'un risque pour la santé et de déterminer les ressources appropriées à affecter à ce risque. Quand il s'agit d'éliminer les dangers pour la santé que posent les aliments, il est très difficile sinon impossible de déterminer les risques nécessitant une inspection et les ressources à engager en conséquence. Or, environ 80 % des ressources du ministère de l'Agriculture sont consacrées au secteur des dangers pour la santé.

Si l'on s'entend pour dire qu'il n'existe à peu près pas de liberté d'action dans cette composante, il faudrait alors se mettre d'accord sur les normes de rendement et l'affectation des ressources. Dans le cas contraire, il faudrait que les discussions visant à déterminer ce qu'est un risque "acceptable" et les ressources à consacrer à ce secteur réunissent un plus grand nombre d'intervenants qu'un seul ministère ou organisme.

L'industrie consent à ce que l'inspection des produits alimentaires relève du gouvernement fédéral. Sa position découle de préoccupations relatives à l'existence de différentes normes et à la possibilité de morcèlement des fonctions, et d'une simple préférence pour le système fédéral d'inspection des aliments.

Cependant, il existe certains domaines où les fonctions assumées à l'échelon fédéral et à l'échelon provincial font double emploi (ou se chevauchent), p. ex. dans le cas de l'inspection des couvoirs. On pourrait donc adopter comme principe que le programme du gouvernement fédéral ne devrait pas faire double emploi avec le programme de l'autre palier de gouvernement (ou empiéter sur ses attributions) si ce dernier offre le même service ou mène la même activité tout en respectant la norme nationale. L'administration des normes devrait d'ailleurs être confiée aux provinces, ce qui éliminerait les recoupements.

Dans le système d'inspection des produits alimentaires, seuls Agriculture Canada et Pêches et Océans possèdent des objectifs en matière de recouvrement des coûts. Durant l'année 1985-1986, Agriculture Canada projette de recouvrer environ 15 millions de dollars (14.1 %) sur un budget de 106 millions de dollars. De son côté, Pêches et Océans projette de recouvrer environ 2 millions (8.6 %) sur un budget de 23 millions. En général, le ministère de l'Agriculture recouvre les frais engagés dans les programmes de vérification de la qualité et de l'innocuité des aliments; il ne recouvre pas les coûts engagés dans la recherche des produits dangereux pour la santé. Le ministère des Pêches et des Océans récupère quant à lui les coûts engagés dans la certification de produits importés et l'octroi de permis d'importation.

Les ministères ne sont d'aucune façon incités à procéder à une certaine déréglementation, c.-à-d. à encourager l'industrie à faire observer elle-même les normes. En réalité, ils sont même involontairement encouragés à maintenir les systèmes, p. ex., dans le cas de l'enregistrement des aliments pour animaux (une fonction reliée à la vérification de la qualité), et à recouvrer une partie des coûts. L'autonomie de l'industrie ou d'un secteur particulier peut être un objectif souhaitable même s'il est à peu près irréalisable dans les circonstances actuelles. En examinant les options qui s'offrent pour le recouvrement des coûts, les ministères devraient tout d'abord examiner les options permettant une diminution des

coûts, p. ex., la déréglementation ou la réglementation par l'industrie elle-même, et ils devraient offrir des services de vérification de la qualité seulement dans les cas où l'industrie ne peut offrir elle-même ce type de services pour appuyer l'auto-réglementation. Même si l'on sait que seules quelques entreprises peuvent être aptes à faire observer elles-mêmes les règlements, il reste qu'il s'agit là d'une orientation souhaitable.

OPTIONS

Les chevauchements qui existaient en 1960 entre les responsabilités des divers ministères fédéraux persistent toujours. C'est pourquoi le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de répartir les responsabilités liées à l'inspection des aliments selon le modèle le plus stable, c'est-à-dire de la manière suivante :

- Agriculture Canada, Pêches et Océans et Santé et Bien-être social Canada seraient responsables de l'inspection des aliments en regard des dangers pour la santé et de la vérification de la qualité et de l'innocuité, et ce, aux niveaux de la fabrication, de la distribution et de l'importation;

- Consommation et Corporations Canada serait responsable de la vérification de la qualité à l'étape de la vente au détail, dans les cas où l'application des normes de qualité ne fait pas double emploi avec une activité déjà menée, ou qui pourrait être menée de façon plus économique, au niveau de la fabrication, de la distribution ou de l'importation.

Les membres du Groupe d'étude sont d'avis que la division des responsabilités concernant l'inspection des aliments devrait être confirmée.

Agriculture Canada, Pêches et Océans et Santé et Bien-être social Canada établissent les normes de santé et de qualité et du même coup les niveaux de service dans le domaine de l'inspection. Ces niveaux de service sont régulièrement remis en question par le Conseil du Trésor, dans la mesure où ils nécessitent des ressources, et par l'industrie, dans la mesure où ils influent sur la productivité. À notre avis, ces ministères ne devraient pas assumer l'entière responsabilité de déterminer quelles sont

les normes (et les risques) acceptables pour les Canadiens. Par conséquent, il est donc suggéré que le gouvernement envisage la création d'un "organisme consultatif" composé d'un groupe mixte de spécialistes gouvernementaux et de citoyens qui seraient chargés de fournir des conseils et de formuler des recommandations sur les facteurs de risque acceptables, de sorte que des programmes d'inspection des produits alimentaires puissent être conçus de façon à faire respecter ces normes acceptables.

Des améliorations pourraient être apportées dans les cas où les services d'inspection fédéraux et provinciaux font double emploi. Quand certaines activités donnent lieu à des chevauchements, le gouvernement fédéral devrait négocier la prestation de services d'inspection par les provinces lorsque ces services satisfont aux normes nationales.

Le recouvrement du coût des services admissibles devrait se faire selon les principes décrits ci-dessus. Cependant, étant donné que le recouvrement devrait être le même pour tous les produits, les ministères devraient faire preuve d'uniformité dans le même secteur et des exceptions devraient être prévues dans le cas où la marge de bénéfice de l'industrie ne peut supporter une inspection relativement coûteuse.

Enfin, la réduction des coûts, c.-à-d. la déréglementation ou la réglementation par l'industrie elle-même, est une solution préférable et c'est celle qui devrait être envisagée avant de se lancer dans le recouvrement des coûts.

PRODUITS DE CONSOMMATION
(Consommation et Corporations Canada)

OBJECTIF

Déceler, contrôler et prévenir la présentation trompeuse des produits sur le marché et assurer que les renseignements sur le produit suffisent pour aider les consommateurs à faire un choix éclairé.

La mission du Programme des produits de consommation porte surtout sur l'emballage, l'étiquetage, la qualité, la quantité, la composition et la publicité des produits alimentaires de consommation et autres.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation
Loi sur l'étiquetage des textiles
Loi sur le poinçonnage des métaux précieux
Loi sur la marque de commerce nationale et l'étiquetage exact
Loi des aliments et drogues (SBSC)
Loi sur les normes des produits agricoles du Canada (AGRIC)
Loi sur l'inspection du poisson (PO)
Divers (21) lois et règlements provinciaux

RESSOURCES (millions $)

	82/83	83/84	84/85	85/86
Total	8.8	10.4	11.1	11.5
Recettes	(0.2)	(0.2)	(0.3)	(0.3)
Années-personnes	278	275	275	275

DESCRIPTION

Le Programme des produits de consommation comprend l'établissement et la tenue à jour des règlements et des lignes directrices facultatives applicables aux aliments, aux textiles, aux métaux précieux et aux articles de consommation non alimentaires pré-emballés. Il couvre aussi l'approbation des annonces de produits alimentaires avant leur diffusion à la radio et à la télévision, la

vérification de la conformité des étiquettes aux règlements et l'application d'une stratégie de contrôle de la conformité des produits réglementés aux stades de la fabrication, de l'importation et de la vente en gros et au détail.

Le groupe chargé de ce programme a la responsabilité exclusive du développement et de l'application de la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation, de la Loi sur l'étiquetage des textiles et de la Loi sur la marque de commerce nationale et l'étiquetage exact. Il lui incombe de faire appliquer les dispositions de la Loi des aliments et drogues ayant trait à la fraude économique dans le domaine des aliments, par exemple pour l'emballage, l'étiquetage et la réclame. Il est également chargé de mettre à exécution la Loi sur les normes des produits agricoles (AGRIC) et la Loi sur l'inspection du poisson (PO) au niveau du détail.

La responsabilité de ces lois et de l'inspection à tous les autres niveaux du commerce relève des divers ministères conpétents. En outre, le programme inclut les prescriptions de 21 lois et règlements provinciaux régissant la catégorisation et la vente au détail des produits agricoles et des produits de la pêche au détail.

La Direction fait respecter la loi et administre des programmes facultatifs portant sur quelque 300 produits alimentaires et non alimentaires de consommation comprenant 40,000 marques. La consommation annuelle de ces produits est estimée à environ 50 milliards de dollars.

En plus d'effectuer près de 40,000 inspections au niveau commercial, le personnel du programme répond à quelque 65,000 plaintes et demandes de renseignements par année, approuve 15,000 annonces avant leur diffusion à la radio et à la télévision et vérifie la conformité aux règlements de 8,000 étiquettes.

Les règlements et les programmes, bien que d'abord conçus dans l'intérêt du consommateur, ont aussi favorisé l'impartialité, l'équité et le bon ordre du commerce. C'est pourquoi ils sont particulièrement utiles aux petites entreprises commerciales qui font concurrence sur le marché.

Le Programme des produits de consommation fait appel à des inspecteurs "généralistes". Cette façon de procéder permet de réduire le nombre d'inspecteurs et de visites au détail. Des accords officiels avec d'autres ministères fédéraux intéressés et avec les gouvernements provinciaux précisent les rôles respectifs de chacun.

Selon le ministère de la Consommation et des Corporations, la fraude économique contre les consommateurs découlant d'infractions constatées aux règlements se chiffrait à 2.3 milliards de dollars en 1983-1984. De ce montant, on estimaient que 1.3 milliard de dollars, soit 56 %, se rapportaient à l'alimentation. Les secteurs où l'on a observé un problème de qualité étaient notamment les produits laitiers (fromage), les fruits et les légumes transformés et les oeufs. Les problèmes d'étiquetage se rattachaient entre autres aux fruits et aux légumes frais et à la volaille. Ces produits représentaient 40 % de la valeur du secteur de l'alimentation qui est jugée menacée.

Des solutions de rechange à l'intervention directe sur le marché, par exemple la sensibilisation des commerçants et l'information des consommateurs sont aussi poursuivies activement.

BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires sont les consommateurs de produits alimentaires au Canada. Ils ont l'assurance que l'information figurant sur les étiquettes est exacte et que la représentation des produits dans les réclames radiodiffusées et télédiffusées est véridique.

OBSERVATIONS

L'Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires (ACMPA) s'inquiète de ce qu'Agriculture Canada inspecte certains produits à l'étape de leur transformation, tandis que d'autres sont inspectés par Consommation et Corporations Canada au détail, ou ne le sont pas du tout. L'ACMPA estime qu'il ne convient pas d'inspecter les marchandises emballées une fois qu'elles sont sur les étagères. Selon elle, il est beaucoup plus efficace et plus économique d'inspecter les produits fabriqués au Canada à l'usine même, et les importations, dans les ports d'entrée au Canada.

Les inspecteurs de CCC vérifient 501 des 2,579 établissements inscrits auprès d'Agriculture Canada. Les produits inspectés comprennent, entre autres, la viande et la volaille transformées ainsi que leurs dérivés, les fruits et les légumes frais et transformés, et les produits laitiers. Les inspecteurs de CCC sont également chargés de visiter 3,098 établissements de transformation des aliments non inscrits auprès d'Agriculture Canada.

On compte diminuer l'inspection des fruits et des légumes frais au détail en 1985-1986, puisque les consommateurs choisissent des produits de qualité et que Consommation et Corporations Canada cherche surtout à déceler le cas de présentation trompeuse des produits.

En 1968, lorsque la responsabilité de l'inspection au détail des produits agro-alimentaires et de l'application des catégories et des normes a été transférée à CCC, il était entendu qu'Agriculture Canada s'occuperait des inspections et de l'application des règlements à toutes les étapes de la transformation et du commerce, à l'exception du détail.

En 1982 et en 1983, AGRIC et CCC ont tenu des réunions pour établir les bases d'une entente sur un partage des activités qui conduirait à les libérer de l'obligation d'inspecter l'un et l'autre certains établissements de transformation de produits alimentaires, mais ils ne sont pas arrivés à se mettre d'accord.

Toutes les provinces ont promulgué des lois agricoles qui régissent les catégories de produits et les conditions de vente au détail. Les inspecteurs de CCC travaillent dans toutes les provinces, sauf l'Ontario et le Québec. Ils réfèrent les problèmes chroniques aux autorités provinciales, quand il faut intenter des poursuites.

Des membres des Fabricants canadiens de produits alimentaires ont formulé de nombreuses observations sur le fardeau qu'imposent les règlements sur la publicité et l'étiquetage. L'industrie, même si elle n'en est pas arrivée à un consensus, semble prête à envisager d'autres solutions telles l'autoréglementation ou la création de conseils de normes. Ce sujet semble mieux approprié à une étude d'un point de vue de la réglementation et devrait être examiné par le Groupe d'étude sur les programmes de réglementation.

ANALYSE

Le Groupe d'étude est d'avis que les activités de contrôle exercées par CCC dans les établissements inscrits auprès d'Agriculture Canada font double emploi et qu'il y a lieu de les supprimer. À l'heure actuelle, Consommation et Corporations inspecte aussi des établissements non inscrits auprès d'Agriculture Canada. La responsabilité de l'application des règlements relatifs aux catégories et aux normes des produits agricoles est clairement établie dans des protocoles d'entente (1970) stipulant qu'Agriculture Canada intervient à l'étape de la fabrication et du commerce, et CCC, au détail. Le ministère de la Consommation et des Corporations fait également observer les prescriptions de la Loi des aliments et drogues au détail. Ces protocoles d'entente ne stipulent en aucun cas que CCC doit faire appliquer les règlements à un niveau autre que le détail.

Selon les estimations de Consommation et Corporations Canada, ses besoins en années-personnes pour les différentes activités sont les suivants :

Activité		**Années-personnes**
Administration centrale		35.0
Temps consacré à des activités directes		138.0
inspection (produits alimentaires)	27.3	
(produits non alimentaires)	22.3	
application des règlements	23.0	
aide à l'inspection	19.9	
plaintes (aspects techniques)	9.5	
déplacements	21.4	
autres	14.6	
Temps consacré à des activités indirectes		66.9
formation et perfectionnement	16.5	
gestion opérationnelle	20.6	
soutien opérationnel	29.8	
Autres		35.1
TOTAL		275.0

Le Ministère n'a pas été en mesure de fournir une évaluation du nombre total d'années-personnes budgétisées (indiquant la totalité du temps consacré à des activités directes et indirectes) qui sont affectées à l'inspection des produits alimentaires. Cependant, des 27.3 années-personnes nettes affectées à l'inspection des aliments, 13.0 sont consacrées, estime-t-on, aux inspections au niveau de la transformation. Cette activité représente un chevauchement apparent avec celles d'autres ministères.

Notre estimation du nombre brut d'années-personnes affectées à l'inspection des aliments au stade de la transformation repose sur les prémisses suivantes : l'administration centrale et le temps consacré à des activités indirectes (moins une partie de la formation et du perfectionnement) sont des exigences de base de l'activité de contrôle de CCC; et, le temps consacré à des activités directes (plus une partie de la formation et du perfectionnement) est réparti à part égale entre les activités relatives aux produits alimentaires et les autres activités. Le résultat est 40.4 années-personnes. Ce nombre représente une économie pour CCC. Agriculture Canada, en revanche, augmenterait ses activités de contrôle de la transformation dans les installations qui ne seraient plus du ressort de CCC. Cet élargissement du champ d'activité serait absorbé en partie par les ressources existantes, mais certaines activités demanderaient des années-personnes additionnelles.

Le ministère de la Consommation et des Corporations assure des services d'inspection à titre d'agent des provinces. Cela permet de supposer qu'il y a possibilité de déléguer aux provinces la responsabilité administrative de ces services ou d'en recouvrer intégralement le coût.

Selon CCC, la valeur des produits dont la présentation a été reconnue trompeuse se chiffrait à 1.27 milliard de dollars en 1984-1985. Ce montant correspond à 3 % de la consommation en dollars des biens protégés. L'alimentation représentait pratiquement la moitié de ce montant. CCC estime qu'un plus grand nombre de présentations trompeuses seraient décelées si on augmentait les ressources affectées à ce programme. Selon ce ministère, ce degré de

surveillance assure une dissuasion suffisante pour protéger les consommateurs contre la présentation délibérément trompeuse des produits.

Les objectifs du programme sont jugés valables. Une stratégie à long terme visant à bien renseigner les distributeurs et les consommateurs préviendrait la présentation trompeuse des produits découlant de la méconnaissance ou d'une interprétation erronée des règlements.

L'Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires a présenté une argumentation convaincante en faveur d'une intensification des inspections des aliments et de l'application des règlements aux stades de la transformation et de la distribution ainsi que dans les ports d'entrée, plutôt qu'au détail. Cette approche semblerait efficace et pourrait être plus profitable. Elle demanderait une plus grande participation d'Agriculture Canada.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'éliminer le chevauchement actuel des activités d'inspection des aliments qu'exerce le gouvernement fédéral en prenant les mesures suivantes :

- Réaffirmer la responsabilité exclusive du ministère de l'Agriculture en ce qui concerne l'inspection des aliments et l'application des règlements à toutes les étapes de la fabrication et de la distribution, sauf celle du détail. Cela comprend la responsabilité de l'application de la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation et les dispositions de la Loi des aliments et drogues qui relèvent actuellement du ministère de la Consommation et des Corporations. Cette mesure devrait être suivie de l'établissement de protocoles d'entente avec Consommation et Corporations Canada et avec le ministère de la Santé et du Bien-être social (SBSC).

- Réaffirmer la responsabilité du ministère de la Consommation et des Corporations en ce qui concerne la surveillance et l'application des règlements sur les produits alimentaires au niveau du détail, lorsque ces services ou activités ne font pas double emploi avec les inspections au niveau de la

transformation et des opérations commerciales. Cette mesure inclurait la promulgation de règlements en vertu de la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation, la surveillance et l'application des règlements au détail dans le cas des produits qui ne ressortissent pas à Agriculture Canada, la vérification de l'exactitude des renseignements figurant sur les emballages et les étiquettes des produits alimentaires, et le contrôle des annonces de produits alimentaires.

- Demander au Secrétariat du Conseil du Trésor de déterminer et de transférer du ministère de la Consommation et des Corporations à celui de l'Agriculture les ressources nécessaires à l'inspection des aliments et à l'application des règlements au niveau de la transformation et des opérations commerciales.

CONTRÔLE DE LA QUALITÉ ET HYGIÈNE DES ALIMENTS
(Auparavant AGC 214 - Maintien du marché)

OBJECTIF

Favoriser la mise en marché des produits agro-alimentaires en s'assurant de leur innocuité, de leur salubrité, de leur qualité (classement) et de l'exactitude de leur étiquetage.

Ce Programme devrait avoir pour effet

- d'empêcher la transmission de maladies aux humains par des aliments contaminés;
- d'assurer le classement, l'étiquetage, l'inspection et la certification appropriés des produits agro-alimentaires;
- d'assurer le maintien, pour la transformation et le stockage des produits alimentaires, d'installations sanitaires qui satisfont aux normes de certification des exportations et d'enregistrement des établissements au Canada; et
- de stimuler la demande intérieure et d'améliorer la mise en marché des produits canadiens à l'échelle mondiale.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les normes des produits agricoles du Canada
Loi et Règlement sur l'inspection des viandes
Loi sur les fruits, les légumes et le miel
Loi des aliments et drogues (1953)
Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation

RESSOURCES (millions $)

	84-85		85-86	
	A.-P.	$	A.-P.	$
Volaille	156	6.1	143	7.0
Produits laitiers	103	3.9	96	4.6
Fruits et légumes frais	214	7.6	121	9.6
Fruits et légumes transformés	61	2.2	66	3.0
Hygiène des viandes	1,505	57.7	1,549	67.6
Bestiaux	142	5.1	143	6.6
Services de laboratoire	138	5.5	147	7.6
TOTAL	2,418	88.3	2,265	106.3

DESCRIPTION

Le Programme découle en grande partie de la Loi sur les normes des produits agricoles du Canada et de la Loi sur l'inspection des viandes.

L'inspection des aliments comporte les éléments suivants :

- effectuer des inspections sur tous les animaux et les volailles abattus pour s'assurer qu'aucune maladie ne sera transmise aux humains;

- inspecter, surveiller et enregistrer les établissements et les installations industrielles, et veiller à ce que le milieu dans lequel les produits alimentaires sont fabriqués, stockés et transportés réponde aux exigences réglementaires de construction et d'hygiène;

- classer les carcasses des bestiaux de façon à favoriser le maintien de pratiques de commercialisation ordonnée et à assurer des prix équitables aux producteurs;

- contrôler l'hygiène et la salubrité des viandes, des produits laitiers et avicoles, des fruits et des légumes frais et transformés, du miel et des produits de l'érable destinés au commerce interprovincial ou international (importations et exportations), et vérifier l'application des normes de classement et l'exactitude de l'étiquetage de ces produits; et

- dans le cadre des activités décrites ci-dessus, offrir des services de diagnostic et de mise au point de méthodes en ce qui concerne la qualité des végétaux, les aliments pour animaux et les engrais, les pesticides, l'hygiène des aliments et les analyses de produits à exporter.

Le niveau de service en inspection des aliments est fonction de certains facteurs, dont voici les principaux : les exigences de santé et de sécurité, les risques pour l'économie, les prescriptions des lois et des règlements, et

la réputation de conformité du secteur en cause. Cependant, le Ministère doit inspecter tous les produits importés et exportés afin de préserver nos marchés étrangers et de protéger les consommateurs canadiens.

Deux autres ministères fédéraux [Santé et Bien-être social Canada (SBSC) et Consommation et Corporations Canada (CCC)] assument des responsabilités en réglementation de l'inspection des aliments. Le premier est chargé de déceler et de contrer les dangers liés à la valeur nutritive des aliments et les risques de contamination des aliments par voie microbiologique et chimique. Quant à CCC, il a pour tâches de déceler, de contrer et d'empêcher les présentations trompeuses de produits sur le marché et de s'assurer que le consommateur dispose de renseignements suffisants sur le produit pour le guider dans ses achats.

La production canadienne et les importations de produits bruts et semi-transformés constituent la matière première du secteur de la transformation des aliments et des boissons. Celui-ci, avec des expéditions voisines de 25 milliards de dollars en 1979 (soit 16.7 % de toutes les expéditions de produits manufacturés), représente le secteur secondaire le plus important au Canada. Les industries de la viande en sont le principal sous-secteur (7.4 milliards de dollars); elles sont suivies de près par le sous-secteur de la transformation du lait (4.0 milliards).

Selon les estimations, les exportations de produits agricoles se chiffrent à plus de 10 milliards de dollars annuellement; en 1983, l'excédent commercial agricole représentait pratiquement le tiers de la balance commerciale totale du Canada. Les exportations annuelles de viandes et de fruits et légumes frais et transformés s'élèvent à environ 1.3 milliard de dollars.

BÉNÉFICIAIRES

Les producteurs, les exploitants d'abattoirs, les distributeurs et les exportateurs de produits agricoles; les industries alimentaires; et les consommateurs.

OBSERVATIONS

Le Canada possède la très enviable réputation d'être un pays où les cultures et les bestiaux sont exempts de maladies; il s'agit là d'un élément fondamental pour le maintien et l'élargissement du commerce extérieur. Si l'on

veut continuer à exporter nos produits agricoles et alimentaires, il faut qu'à l'étranger, on reconnaisse la qualité de notre système de réglementation. L'amélioration de la mise en marché stimule la production et les exportations, et ces accroissements accentuent à leur tour les activités d'inspection nécessaires à la préservation des marchés.

Le système d'inspection se fonde sur l'application d'une série de normes qui définissent les niveaux admissibles de risque pour la santé des humains, des animaux et des plantes, les facteurs de qualité et les aspects de sécurité s'appliquant à la transformation, à l'entreprosage, au transport et à la consommation des produits agricoles. Agriculture Canada et Santé et Bien-être social établissent les niveaux de tolérance pour les produits (niveaux de risque) d'après les pratiques courantes, ainsi que les ententes et conventions multilatérales et bilatérales.

La fréquence du contrôle de la conformité aux normes varie selon le facteur dont on évalue le "risque" c.-à-d. les dangers pour la santé, la qualité des produits ou leur innocuité. Les dangers pour la santé font l'objet d'un contrôle intégral (100 % des échantillons). Quant aux aspects "qualité" et "innocuité", ils sont contrôlés selon un échantillonnage statistique. Dans ce dernier cas, la fréquence des inspections (programme FRIN) est fonction de la mesure dans laquelle on respecte les exigences.

Pour préserver les marchés, il faut contrôler avec vigilance l'hygiène, l'innocuité et la qualité des produits agricoles et alimentaires. Le volet réglementaire du Programme non seulement joue un rôle essentiel en aidant le Canada à rester concurrentiel et à tirer profit de toutes ses possibilités de production et de commerce, mais également il soutient l'importance qu'accorde le gouvernement aux marchés régionaux, nationaux et internationaux.

Selon Agriculture Canada, les ressources affectées au classement des carcasses de bestiaux sont suffisantes et le niveau de performance actuel de cette fonction est satisfaisant (tableau 1). Cependant, tel n'est pas le cas de l'inspection des volailles, des produits laitiers, des fruits et des légumes frais et transformés ni de l'hygiène des viandes. (Nota : le Conseil du Trésor a déjà admis l'insuffisance des ressources du programme de l'hygiène des viandes, auquel, en 1985-1986, il a affecté 35 années-personnes supplémentaires sur les 81 sollicitées.)

Le Ministère craint que ce Programme ne perde de sa crédibilité; à ce sujet, il invoque les motifs suivants :

- Volaille et produits avicoles : Les établissements canadiens produisent maintenant davantage d'oeufs liquides (qui exigent une inspection intégrale et qui comportent un risque plus élevé en raison de la contamination et de la détérioration du produit) au détriment des ovoproduits congelés ou déshydratés (qui exigent une inspection à 20 %), sans qu'il y ait eu de remaniement correspondant des ressources; le fait de laisser les établissements classer les oeufs, Agriculture Canada n'intervenant que pour contrôler, nuit à la crédibilité du classement.

- Produits laitiers : La réduction du nombre de séances nationales sur le classement des produits laitiers a causé un manque d'uniformité entre les régions.

- Fruits et légumes frais et transformés : Seulement 80 % des inspections de fruits et légumes frais aux points de destination se font dans le délai de 24 heures prescrit, ce qui entraîne une détérioration et une dévalorisation du produit. Seulement 33 % (372 sur 1,130) des établissements de transformation ont été inspectés en 1983-1984; la proportion de produits jugés non conformes chez les détaillants, produits qui provenaient d'établissements de transformation enregistrés, est passée de 4.5 % en 1977 à 31.5 % en 1982; par ailleurs, le secteur s'est souvent plaint que les règlements étaient mal appliqués à l'égard des produits importés.

- Hygiène des viandes : L'accroissement de 92 % du volume des exportations pendant la période de cinq ans se terminant en 1983-1984 et la hausse de 300 % des activités d'inspection ont eu pour effet d'augmenter le nombre d'établissements rayés de la liste et les taux de rejet des expéditions de viandes. La quantité de produits refusés est passée de 2 millions de livres (0.6 %) en 1982 à 3.6 millions (1.1 %) en 1983, puis à 5.8 millions (1.5 %) en 1984; elle a plus que doublé en pourcentage en trois ans.

La relation entre les ressources et la valeur marchande estimative (tableau 2) varie selon les produits. Ces deux groupes de données donnent une bonne idée de la charge de

travail et du degré d'importance de chaque groupe de produits (c'est-à-dire des interventions dans les secteurs de produits fiables et moins fiables). Voici une estimation des ressources (financières) consacrées à l'inspection des produits alimentaires par rapport à leur valeur marchande :

	% de la valeur marchande
Niveau le plus élevé de ressources :	
. fruits et légumes frais	1.26 %
Niveau élevé de ressources :	
. volaille et produits avicoles	0.87 %
. hygiène des viandes	0.78 %
. bestiaux	0.68 %
Niveau faible de ressources	
. fruits et légumes transformés	0.17 %
. produits laitiers	0.09 %

Le secteur des fruits et légumes frais manque de maturité et compte beaucoup sur l'intervention de l'État. Par ailleurs, le secteur des fruits et légumes transformés comporte beaucoup de risques et est donc prioritaire; c'est pourquoi Agriculture Canada prétend qu'il lui faut à cet égard des ressources supplémentaires pour faire face aux éventuels problèmes d'hygiène et d'innocuité.

Le Ministère a adopté diverses stratégies pour utiliser le mieux possible les ressources dont il dispose. Citons entre autres :

- la formation des inspecteurs et leur affectation au classement de plusieurs produits (par exemple, de la volaille et du porc);

- la fréquence des inspections (FRIN) : échantillonnage statistique pour certains produits classés et pour l'inspection des établissements selon une formule où un taux élevé de conformité aux exigences se traduit par une fréquence peu élevée d'inspection;

- le partage des tâches avec les établissements, notamment pour le classement de la volaille lorsque celui-ci est effectué sous le contrôle des inspecteurs fédéraux;

- l'élimination de l'inspection obligatoire pour les produits destinés aux marchés interprovinciaux et son remplacement par un contrôle du classement ou de la qualité (p. ex., dans le cas des fruits et des légumes frais);

- l'agrément des laboratoires privés qui sont appelés à remplacer les laboratoires fédéraux (p. ex., dans le cas des ovoproduits et des produits laitiers);

- les entrepôts enregistrés de fruits et légumes frais : programme permettant aux bons établissements d'emballage d'écouler sans certification leurs produits sur le marché interprovincial, à la condition de respecter de bonnes pratiques de conditionnement;

- l'utilisation de techniques nouvelles (p. ex. le classement électronique du porc pour améliorer la productivité et l'exactitude du classement).

Agriculture Canada a également introduit un programme élargi de recouvrement des coûts. En 1984-1985, cinq pour cent du coût estimatif du programme d'inspection des aliments étaient recouvrés (tableau 3). Les propositions présentées pour 1985-1986 feraient passer cette proportion à environ 15 % (et éventuellement à 20 %) : les coûts du programme des fruits et légumes frais seraient recouvrés à environ 75 %, mais il n'y aurait aucun recouvrement pour le programme des fruits et légumes transformés; dans le cas du programme de l'hygiène des viandes, le recouvrement serait d'environ 10 % et dans celui du classement des carcasses de bestiaux, d'à peu près 35 %.

Même si l'on peut trouver des justifications valables à cette approche, force est d'admettre que la proposition vise un fort pourcentage de recouvrement dans des domaines où le secteur est peut-être moins en mesure de payer (p. ex., fruits et légumes) et un faible pourcentage dans les domaines où il serait plus à même de payer (p. ex., hygiène des viandes); dans ce dernier cas, toutefois, le Ministère invoque des motifs de "santé et sécurité" à l'appui de sa décision de ne pas hausser le recouvrement des coûts.

Nous croyons savoir que le secteur n'a pas été consulté avant l'approbation du plan de recouvrement des coûts pour 1985-1986; de plus, le Conseil des viandes du Canada et le Conseil canadien de l'horticulture s'opposent

tous deux aux propositions actuelles. Des discussions sont en cours en vue de trouver un terrain d'entente au sujet du calendrier et des tarifs de recouvrement, ainsi que des activités et des services visés.

ANALYSE

Le Programme de contrôle de la qualité et d'hygiène des aliments a d'importantes répercussions sur la croissance, la stabilité et la compétitivité du secteur alimentaire canadien et sur ses marchés intérieurs et extérieurs.

Au cours des cinq dernières années, le Programme a connu des fluctuations au chapitre de la charge de travail, de la complexité du travail et des ressources. Ses responsables ont élaboré des plans et des stratégies pour faire face à la situation de façon pratique et efficace; citons notamment l'adoption de techniques d'échantillonnage (FRIN) pour l'inspection des installations et le classement des produits, l'auto-classement par le secteur, le contrôle de l'application des normes par Agriculture Canada, et des projets de démonstration faisant appel à de nouvelles techniques et à l'automatisation (p. ex., le classement électronique du porc).

Comme stratégie générale, Agriculture Canada compte abolir la prestation de services directs dans les cas où elle est laissée à sa discrétion, et encourager le secteur à effectuer lui-même le classement et l'inspection, sous réserve d'un contrôle ou d'une attestation de sa part, et ce sans frais. Dans les cas où le service est discrétionnaire mais est sollicité par le secteur, le Ministère négocierait des niveaux de service et le dispenserait contre remboursement intégral des coûts, conformément à sa politique sur "la privatisation, l'impartition contractuelle et le recouvrement des coûts (1979).

Le Ministère devrait être louangé pour ces initiatives et être encouragé à poursuivre dans cette voie.

Dans le domaine de l'hygiène des aliments, le Ministère a moins de liberté d'action pour modifier les normes et les modalités, en raison d'ententes réciproques passées avec ses principaux partenaires commerciaux, ainsi que d'accords et de protocoles internationaux. Dans cette sphère, la fiabilité est fonction du rapport entre la charge de travail, d'une part, et le nombre et la qualité des ressources affectées, d'autre part. Le Ministère a examiné les

fonctions et les responsabilités relatives à l'hygiène des aliments et il est maintenant en mesure de discuter avec le Conseil du Trésor de ses besoins additionnels. L'importance des répercussions économiques (tant sur le plan intérieur que sur le plan international), ainsi que la santé et la sécurité des consommateurs, devraient être des éléments prépondérants dans l'évaluation de la pertinence de toute demande.

La responsabilité du ministère de l'Agriculture en matière d'inspection des aliments aux étapes de la transformation et du commerce a été établie dans un protocole d'entente conclu avec le ministère de la Consommation et des Corporations en 1970. Cependant, les activités d'application de la réglementation exercées par la Direction des produits de consommation de ce ministère recoupent certaines fonctions d'Agriculture Canada. De l'avis du Groupe d'étude, il y aurait lieu d'éliminer ce double emploi et de réaffirmer la responsabilité exclusive d'Agriculture Canada en ce qui concerne l'inspection des aliments aux étapes précitées. Cette responsabilité engloberait l'application de la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation et de toutes les dispositions de la Loi des aliments et drogues que le ministère de la Consommation et des Corporations fait actuellement appliquer chez les fabricants (transformateurs).

D'après la profession, les exigences d'étiquetage ne sont pas appliquées avec autant de rigueur aux produits importés qu'aux produits intérieurs. Cette application pourrait se faire de façon plus uniforme si la responsabilité en la matière était clarifiée.

Il conviendrait de noter ici (et peut-être d'examiner ultérieurement) le fait que l'obligation de rendre compte du Programme d'inspection des aliments est partagée par trois directeurs généraux à l'administration centrale et qu'il n'existe dans les régions aucune fonction centrale de gestion ni de responsabilité dans ce domaine. Et pourtant, il s'agit d'un programme qui mobilise environ 55 % des ressources humaines et financières du Programme d'inspection et de réglementation et environ 22 % des ressources en années-personnes du Ministère. Il s'agit aussi de l'un des programmes par lesquels le gouvernement du Canada garantit aux consommateurs de chez nous et de l'étranger la qualité et l'innocuité des aliments.

La proposition sur le recouvrement des coûts renferme des charges financières qui sont démesurées pour certains produits. Même si elle s'insère dans la stratégie du Ministère, qui veut confier au secteur la responsabilité du classement, elle aurait pour effet d'imposer à un petit secteur de produits (par ex., les fruits et légumes frais : 0.6 milliard de dollars de ventes) des paiements de 5.7 millions de dollars pour l'inspection et le classement, tandis qu'un autre secteur plus gros (viandes : 7.4 milliards de dollars de ventes) ne paierait lui aussi que 5.7 millions de dollars.

Le secteur des fruits et légumes frais a un problème particulier à régler : celui des pommes de terre; ce problème mérite un traitement spécial. Dans ce cas, il semblerait raisonnable que le Ministère étudie le problème de concert avec le secteur et examine les options qui s'offrent; on pourrait notamment envisager de modifier le calendrier et le rythme de mise en oeuvre des propositions de recouvrement des coûts, et de dispenser au secteur une aide au développement pour favoriser son autonomie et sa viabilité.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de conserver le Programme tout en y apportant les améliorations suivantes :

a. Justifier les différences entre les taux de recouvrement des coûts à la lumière du principe général voulant que les taux devraient être les mêmes pour tous les produits. Réexaminer les propositions de recouvrement compte tenu du fardeau financier imposé, de la contribution des produits visés à l'économie (capacité de payer) et des répercussions juridiques et sociales de la politique.

b. Examiner d'autres possibilités en matière de gestion et d'organisation, afin de mieux définir, diriger et contrôler le "Programme fédéral d'inspection des aliments". Éliminer les chevauchements de responsabilités entre Agriculture Canada et Consommation et Corporations Canada, et confirmer la responsabilité exclusive du premier ministère en ce qui concerne l'inspection des aliments et l'application des

règlements à toutes les étapes de la transformation et de la distribution, à l'exception de la vente au détail.

TABLEAU 1

Charge de travail/Ressources/Observations sur la performance :

Changements : 81-82 à 84-85 (estimations)

	Charge de travail	Ressources A.-P.	$	Observations sur la performance
Volaille oeufs	+ 9.4 % + 1.8 %	+ 10.7 %	+ 48.8 %	Travail partagé avec le secteur et les provinces. Établissements inspectés d'après un système d'échantillonnage (FRIN); la fréquence des salmonelles, qui était de 1 % en 1978, était de 5 % en 1984; pourcentage des oeufs de qualité inférieure à la norme au détail en Ontario : 20 %; dans les Maritimes : 40 %; les importations exigent une inspection intégrale : meilleur contrôle de la qualité.
Produits laitiers	n.d.	+ 1.9 %	+ 37.3 %	Produits importés et intérieurs: 50 % seulement de ces produits sont inspectés; cela donne lieu à des plaintes de la part des consommateurs et du secteur (ils reprochent un manque de

Charge de travail/Ressources/Observations sur la performance

Changements : 81-82 à 84-85 (estimations)

	Charge de travail	Ressources A.-P.	$	Observations sur la performance
				conformité aux normes); exportations : domaine prioritaire.
Fruits et légumes frais	+ 38.6 %	- 19.8 %	+ 9.1 %	Importations : manque de contrôle de la présence de résidus de pesticides; 20 % des fruits et légumes ne sont pas inspectés dans les 24 heures; exportations : priorité; produits intérieurs : diminution du niveau de service, de la conformité, de la concurrence vis-à-vis les produits importés.
Fruits et légumes transformés	+ 30.7%	+ 64.8%	+ 88.6%	Plaintes des producteurs et des transformateurs sur les lacunes de l'application des règlements; exportations : aucune inspection de l'huile de colza Canola (risque de perte d'un nouveau marché potentiel de 1 milliard de dollars). Produits intérieurs : établissements inspectés d'après

Charge de travail/Ressources/Observations sur la performance

Changements : 81-82 à 84-85 (estimations)

	Charge de travail	Ressources A.-P.	$	Observations sur la performance
				échantillonnage; conformité aux règlements à la vente au détail : 4.5 % (1977) et 32.5 % (1984).
Hygiène des viandes	+ 7.4%	- 1.6%	+ 3.1%	Importations : analyses insuffisantes sur l'altération des produits et la présence de résidus; exportations : établissements rayés de la liste 1 (1976), 21 (1981), 33 (1982); 20 % des établissements enregistrés sont "à la limite"; expéditions rejetées par les É.-U. : 0.56 % (1982), 1.18 % (1983), soit plus de 4 millions de livres en 82-83.
Bestiaux	--	- 11.8%	+ 12.0%	niveau acceptable de service; possibilité d'amélioration de la productivité.
- boeuf	- 0.2%			
- porcs	aucun changement			

TABLEAU 2

Relation entre les ressources et la valeur marchande, et évaluation du risque/degré de priorité
Ressources (84-85)

	Années-personnes		Dollars (millions)		Valeur marchande estimative		Priorité/risque
	A.-P.	%	$	%	TOTAL	%	
Volaille et produits avicoles	156	7.1%	6,149	7.4%	0.7 milliard	5.0 %	Élevé
Produits laitiers	102	4.6%	3,948	4.7%	4.0 milliards	28.5 %	Faible
Fruits et légumes frais	213	9.7%	7,604	9.1%	0.6 milliard	4.2 %	Faible
Fruits et légumes transformés	60	2.7%	2,210	2.6%	1.3 milliard	9.2 %	Élevé
Hygiène des viandes	1,505	69.1%	57,727	69.7%	7.4 milliards	52.8 %	Élevé
Bestiaux	142	6.5%	5,105	6.1%	(voir hygiène des viandes)		S/O
	2,178	100.0	82,743	100.0	14.0 milliards	100.0	1.3 milliard

Même si son niveau de risque et son degré de priorité sont faibles, le secteur des fruits et des légumes frais n'a pas l'habitude de s'auto-réglementer ou d'effectuer lui-même

son contrôle de la qualité. Il compte en grande partie sur l'intervention de l'État en matière d'inspection et de réglementation dans le but d'assurer la qualité des produits intérieurs, la stabilité des marchés et sa position concurrentielle vis-à-vis les importations.

TABLEAU 3

Recouvrement des coûts

		84-85		85-86	
	Estimations	Recouvrement des coûts (millions) (Prévisions)	%	Recouvrement des coûts (millions) (Projections)	%
Volaille	6,149 $	215 $	3.49 %	330 $	5.36 %
Produits laitiers	3,948	0	0	1,400	35.46 %
Fruits et légumes frais	7,604	475	6.24 %	5,750	75.61 %
Fruits et légumes transformés	2,210	0	0	0	0
Hygiène des viandes	57,727	4,626	8.01 %	5,200	9.87 %
Bestiaux	5,105	0	0	1,900	34.12 %
Laboratoire	5,568	0	0	0	0
Bénéfices	10,309	0	0	0	0
TOTAL	98,620 $	5,316 $	5.39 %	15,080 $	15.29 %

SALUBRITÉ DES ALIMENTS, QUALITÉ NUTRITIONNELLE ET NORMES ALIMENTAIRES

OBJECTIF

Identifier et limiter les dangers associés à la qualité nutritive des aliments, ainsi que les dangers de nature microbiologique et chimique que présente l'approvisionnement alimentaire.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social
Loi (1953) et Règlement des aliments et drogues
Loi sur l'inspection des viandes
Loi sur les produits antiparasitaires
Loi sur l'inspection du poisson
Loi sur les pêcheries

RESSOURCES (millions $)

	82-83	83-84	84-85	85-86
Total	26.5	29.8	30.2	30.9
A.-P.	577	575	578	591

DESCRIPTION

Le Programme de la salubrité des aliments, de la qualité nutritionnelle et des normes alimentaires vise à empêcher la vente aux consommateurs de produits alimentaires dangereux pour la santé, à s'assurer que les aliments destinés à des personnes devant suivre un régime alimentaire particulier satisfont aux normes en matière de qualité nutritive et peuvent être consommés sans danger de façon continue, et à promouvoir une manutention et une manipulation sécuritaires des aliments par tous les secteurs de l'industrie et par le grand public.

Le programme permet d'identifier les dangers pour la santé que peuvent comporter les aliments (contaminants chimiques, produits chimiques agricoles, additifs alimentaires, micro-organismes, toxines microbiennes et carences nutritives), d'élaborer des normes et des règlements à l'intention de l'industrie alimentaire, d'encourager cette

dernière à appliquer volontairement ces normes en utilisant de bonnes pratiques de fabrication, d'effectuer des inspections, de mener des enquêtes au sujet des plaintes et de prendre des mesures pour faire respecter les règlements, et enfin de diffuser des renseignements à l'intention de l'industrie alimentaire et du grand public au sujet des méthodes sécuritaires de manutention et de manipulation des aliments.

La Direction des aliments et la Direction des opérations régionales de la Direction générale de la protection de la santé sont conjointement responsables de l'administration du Programme de la salubrité des aliments, de la qualité nutritionnelle et des normes alimentaires.

La Direction des aliments comprend trois bureaux d'exécution - celui de l'innocuité des produits chimiques, celui des dangers microbiens et celui des sciences de la nutrition - et trois divisions fonctionnelles. La Direction est principalement responsable de la recherche, de l'évaluation des dangers pour la santé que peuvent présenter les aliments, de l'établissement de normes, de l'élaboration et de l'interprétation des règlements et de la liaison avec les consommateurs, l'industrie et les organismes internationaux.

La Direction des opérations régionales se compose d'une petite administration centrale à Ottawa et d'une administration décentralisée répartie entre cinq bureaux régionaux et vingt-deux bureaux de district situés un peu partout au Canada. Cette Direction est essentiellement responsable des inspections, des analyses en laboratoire, des enquêtes sur les plaintes, du contrôle du respect des règlements, des mesures coercitives et de l'éducation des consommateurs et de l'industrie. La Direction des opérations régionales est également responsable de la mise en oeuvre d'autres programmes visant la protection de la santé, p. ex., en matière de médicaments et d'instruments médicaux.

Ce programme a conclu des ententes et des accords avec les ministères des Pêches et des Océans, de la Consommation et des Corporations, et de l'Agriculture de même qu'avec des ministères provinciaux pour l'administration du Programme Qualité et dangers des aliments.

BÉNÉFICIAIRES

Les consommateurs, l'industrie de transformation des aliments, les producteurs, les conditionneurs, les distributeurs et les exportateurs de produits agricoles.

OBSERVATIONS

Santé et Bien-être social Canada (SBSC) n'est que l'un des trois ministères fédéraux qui réglementent et contrôlent l'industrie alimentaire. Agriculture Canada est chargé de l'inspection (en ce qui concerne l'innocuité et la nature saine des produits) et du classement des aliments et produits alimentaires à l'étape de la fabrication et du commerce, ainsi que de l'enregistrement des pesticides. Le ministère de la Consommation et des Corporations est responsable de l'étiquetage des produits alimentaires et du dépistage des cas de fraude à l'étape de la vente au détail. Enfin, des organismes provinciaux et municipaux s'occupent d'appliquer les normes provinciales de santé et d'hygiène dans les secteurs qui relèvent de leur compétence.

Les responsables du Programme de la salubrité des aliments, de la qualité nutritionnelle et des normes alimentaires fournissent des conseils aux organismes qui réglementent l'industrie alimentaire pour les sujets ayant trait à la santé humaine. Ce sont les principaux conseillers d'Agriculture Canada en matière de santé pour les questions suivantes : les risques pour la santé que peuvent présenter les aliments en raison de la présence dans ces derniers de produits chimiques enregistrés ou pour lesquels on a soumis une demande d'enregistrement en vertu de la Loi sur les produits antiparasitaires, de même que les effets sur la santé de différents produits chimiques dont l'utilisation a été proposée pour des installations de production et de transformation inspectées par Agriculture Canada.

Différentes ententes ont été conclues afin d'éliminer les cas où il y a chevauchement entre les responsabilités d'un ministère et celles d'autres ministères fédéraux ou des provinces. Par exemple :

SBSC et AGRIC : Programme interministériel d'inspection et d'analyse visant à limiter les dangers pour la santé que peuvent présenter certains produits transformés à base d'oeufs.

SBSC et AGRIC : Contrôle réglementaire des produits chimiques agricoles.

SBSC et CCC : Transfert de responsabilités concernant les aliments, en vertu de la Loi et du Règlement des aliments et drogues.

SBSC et différentes provinces : Recoupement des responsabilités dans le cas de l'inspection des boulangeries, rappel de produits alimentaires, utilisation efficace des ressources affectées à la réglementation et à l'inspection (les provinces sont responsables de la participation des organismes municipaux appropriés).

AGRIC et SBSC, les principaux intervenants dans le domaine de l'innocuité des aliments, affirment que leurs rôles respectifs sont bien définis et qu'aucun résultat négatif important ne peut être attribué à des chevauchements entre les services ou à des lacunes de ces derniers.

Les Fabricants canadiens de produits alimentaires font observer toutefois qu'il y a des chevauchements entre les règlements visant l'innocuité, l'emballage et l'étiquetage des aliments, ainsi qu'entre les fonctions administratives de Consommation et Corporations Canada et de Santé et Bien-être social Canada, ce qui non seulement augmente les coûts, mais diminue la productivité. L'observation vise le rôle que joue le ministère de la Consommation et des Corporations.

ANALYSE

Les objectifs du programme sont valables, ils sont vraiment de nature à protéger la santé des consommateurs et il semblerait qu'ils soient atteints.

Il est impossible d'éliminer entièrement l'impression de double emploi puisqu'un client peut être visité par plusieurs inspecteurs relevant de divers ministères fédéraux. En raison de leur nature médicale et technique, les activités d'inspection de SBSC requièrent des spécialistes et ne peuvent donc pas être combinées avec celles d'autres ministères. En ce qui concerne l'impression de recoupement avec les activités de Consommation et Corporations Canada, cette dernière est discutée ailleurs dans le présent rapport et peut être éliminée. Dans les autres cas, on a prévu la possibilité de chevauchement entre

SBSC et d'autres ministères fédéraux et on a pris les mesures qui s'imposaient.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir le programme.

CONTRÔLE DE LA QUALITÉ DES FACTEURS DE PRODUCTION
(Auparavant : AGC-Inspection et protection des récoltes, du bétail et des fournitures agricoles)

OBJECTIF

S'assurer que les aliments pour animaux, les semences, les engrais et les pesticides nécessaires à la production agricole et forestière sont de qualité fiable et ne présentent aucun danger aux fins prescrites.

L'application de ce programme devrait permettre d'obtenir :

- l'assurance que les facteurs importés de production agricole et forestière sont sans danger et efficaces, et que leur présentation dans le commerce est véridique, grâce à l'évaluation des produits avant la vente, à leur enregistrement et à l'octroi de permis;

- l'assurance du respect des règlements et des normes de qualité, au moyen d'un contrôle après vente et d'un échantillonnage des produits importés.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi et Règlement relatifs aux aliments du bétail
Loi et Règlement sur l'inspection du foin et de la paille
Loi et Règlement relatifs aux semences
Loi et Règlement sur les engrais chimiques
Loi et Règlement sur les produits antiparasitaires

RESSOURCES (millions $)

	82-83	83-84	84-85	85-86
Total	18.3	14.9	14.8	18.6
Recettes	(0.7)	(0.9)	(0.8)	(2.7)
Années-personnes	456	350	334	391

DESCRIPTION

Le programme de contrôle de la qualité des facteurs de production englobe les activités suivantes :

- inspection et analyse des aliments pour animaux relativement à leur composition, à leur qualité et à la présence éventuelle de contaminants; l'État désire ainsi s'assurer de leur efficacité, de l'absence de substances dangereuses pour le bétail et les humains et de la véracité des allégations quant à la valeur nutritive;

- inspection des semences généalogiques, analyse d'échantillons, ainsi que classement, étiquetage et plombage des lots de semence pour s'assurer de la qualité des semences et de leur présentation exacte;

- réglementation des engrais, inspection et analyse de leur composition et de leur qualité, pour s'assurer que les engrais vendus ou importés au Canada sont efficaces et exempts de substances dangereuses pour le bétail, les cultures ou les humains et que les renseignements sur les teneurs en éléments nutritifs mentionnés sur l'étiquette et dans leur présentation sont exacts;

- réglementation, inspection, analyse et enregistrement des produits antiparasitaires pour s'assurer que les produits vendus au Canada sont efficaces et sans danger, qu'ils font l'objet de renseignements clairs et complets sur leur utilisation et qu'ils sont correctement emballés et étiquetés.

La responsabilité de l'application de la Loi sur les produits antiparasitaires relève uniquement d'Agriculture Canada. Cependant, pour bien évaluer les produits antiparasitaires, il faut compter sur une collaboration très étroite entre les divers intervenants. Bien que la Loi ne le prévoie pas, le ministère de la Santé et du Bien-être social formule des conseils et des recommandations à propos des effets possibles des pesticides sur la santé de l'homme; Environnement Canada fait de même au sujet de l'incidence de ces produits sur l'environnement et sur la faune.

BÉNÉFICIAIRES

Le secteur de la production agricole, c.-à-d. les agriculteurs, qui peuvent ainsi compter sur des facteurs de production fiables qui maximiseront le rendement des cultures et des animaux;

Les consommateurs, tant de l'étranger que de chez nous, qui peuvent consommer des aliments et des produits alimentaires ne contenant aucune concentration dangereuse de pesticides, de substances médicatrices ou d'autres résidus chimiques;

Les producteurs, dont les produits écoulés sur le marché leur rapportent des revenus importants;

Les utilisateurs de produits antiparasitaires qui sont protégés du contact avec des agents nuisibles (cancérigènes ou toxiques) ou d'une surexposition à ces agents; et

Le public canadien, qui tire avantage de la bonne productivité des sols et est protégé contre les effets de ces produits sur les ressources en eau et l'environnement.

OBSERVATIONS

Aliments pour animaux

Dans l'application du programme, les responsables se butent à un certain nombre de problèmes que l'on attribue aux facteurs suivants : accroissement du nombre de produits exotiques importés et de mélangeurs qui, à la ferme, incorporent aux aliments des prémélanges médicamenteux; hausse du nombre de contaminants et d'aliments où on décèle des résidus de médicaments; plus grand nombre de fabricants dont les produits ne respectent pas les teneurs garanties en éléments nutritifs et les quantités garanties d'ingrédients; enfin, le volume croissant d'aliments produits (p. ex., 9 millions de tonnes en 1977 et 13 millions en 1983).

Le taux de conformité des échantillons d'aliments pour animaux est inférieur à 70 % depuis plusieurs années.

À cause de l'insuffisance de l'inspection, certaines expéditions d'aliments ont été condamnées et les exportations vers les États-Unis, le Japon et d'autres pays du pourtour du Pacifique, restreintes, car les aliments en question étaient contaminés par le triallate et les BPC, et renfermaient des résidus de sulfamides.

Semences

Peu de contrôle est exercé sur l'application des dispositions de la Loi relative aux semences. Les

producteurs intentent actuellement une poursuite contre les fournisseurs de semences et le Ministère.

Le contrôle des laboratoires privés d'analyse des semences est également insuffisant, ce qui pourrait ébranler la confiance des intéressés dans les résultats des analyses.

L'examen des semences importées connaît des retards importants, ce qui perturbe les calendriers de semis et occasionne des pertes de récoltes.

L'absence de fiabilité ou la non-disponibilité des données statistiques gênent la planification et minent la confiance du secteur envers le Ministère.

L'accroissement des surfaces cultivées en pommes de terre de semence, surtout en Alberta, fait ressortir l'insuffisance d'inspecteurs qualifiés et des installations d'analyse en laboratoire.

Engrais

Voici quelques-unes des lacunes signalées :

- La prestation de services d'inspection et d'analyse n'a pas suivi l'accroissement des ventes au Canada et du nombre d'établissements de mélange d'engrais; par exemple, le nombre d'analyses a chuté de 20 % (3,843 échantillons en 1971, contre 3,100 en 1983) tandis que le nombre de points d'inspection a augmenté de 50 % (de 512 en 1971 à 770 en 1983).

- Le risque accru d'écoulement sur le marché d'engrais de mauvaise qualité a un effet direct sur les revenus des agriculteurs et sur la satisfaction des marchés extérieurs, qui rapportent 1 milliard de dollars par année.

Pesticides

Le délai d'enregistrement des nouveaux pesticides est passé à 18 mois. Ainsi, il est impossible de commercialiser de nouveaux ingrédients actifs au Canada dans des délais qui donneraient aux agriculteurs canadiens un accès équivalent aux produits chimiques des autres pays producteurs.

Plus de 200 ingrédients actifs antimicrobiens ont été "enregistrés en raison de droits acquis" en 1972 aux termes de la Loi modifiée sur les produits antiparasitaires. Le cycle de réévaluation des pesticides traditionnels est d'environ 30 ans. Par conséquent, la plupart des 4,936 pesticides enregistrés au Canada n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation quant à leurs effets sur l'environnement et ne satisfont pas complètement aux critères actuels d'enregistrement.

Le secteur dispose de peu de lignes directrices sur l'établissement des données d'enregistrement pour le guider dans la préparation des demandes. Là encore, il en découle des retards dans l'évaluation des nouveaux pesticides.

Le Ministère entretient des consultations permanentes avec le Service de protection de l'environnement (SPE) des États-Unis afin de partager les connaissances et l'expérience acquises sur les substances actives nouvelles et existantes. Cependant, l'enregistrement des ingrédients actifs au Canada se fonde sur des méthodes d'évaluation distinctes. Les conditions existant au Canada (p. ex., le climat, les types d'exposition) et, par conséquent, les effets des produits sont différents; il en est de même des cultures sur lesquelles on utilise les ingrédients actifs. En outre, le principe directeur qui préside à l'homologation des produits diffère dans les deux pays; en effet, Agriculture Canada enregistre seulement les produits efficaces, tandis que le SPE suppose que le marché se chargera lui-même d'éliminer les produits inefficaces; on note également des écarts sur le plan des conditions et de l'étendue d'emploi des produits, des dangers que l'exposition à ces produits fait courir à l'homme et à l'environnement, et du niveau de risque acceptable.

La composante opérationnelle du programme ne peut répondre à plus de 30 % environ des besoins cernés; c'est pourquoi les services responsables contrôlent peu l'application des normes, l'effet des produits, leur fabrication, leur utilisation, les recherches menées à leur égard et le respect des exigences de sécurité; ils entretiennent aussi peu de liens avec les provinces, les services de vulgarisation ou le grand public.

Le Ministère estime qu'il lui en coûte 1.3 million de dollars pour enregistrer les pesticides; il se propose de recouvrer entièrement cette somme en augmentant les frais

d'enregistrement. Quant au contrôle de la fabrication des produits, de leur utilisation et de leurs aspects sécuritaires, il lui revient à un montant estimatif de 3.3 millions de dollars, mais le Ministère ne se propose pas de le recouvrer, car ces activités "protègent les intérêts du producteur et du consommateur, ou jouent un rôle important dans la poursuite de certains objectifs nationaux".

ANALYSE

Aliments pour animaux : Dans ce domaine, le programme accuse des lacunes de plus en plus nombreuses. La stratégie du Ministère pour remédier à la situation consiste à encourager le secteur à s'autoréglementer en adoptant de "bonnes pratiques de fabrication". Cette mesure aurait pour effet de céder au secteur la responsabilité du contrôle de la qualité, Agriculture Canada n'intervenant que pour vérifier périodiquement les normes régies par la profession. Il s'agit là d'une solution satisfaisante pour le Ministère.

Semences : La réduction ou la limitation du contrôle, de l'application des règlements et du niveau de service ont deux effets importants : premièrement, la possibilité que des agriculteurs ayant acheté des semences de qualité inférieure poursuivent le Ministère et les fournisseurs devant les tribunaux pour se faire dédommager; deuxièmement, l'effet économique qui découle de la perturbation des cycles de semis et des pertes ou de la diminution des récoltes.

Le Ministère a proposé de sextupler, ou presque, les tarifs de recouvrement des coûts pour 1985-1986. Les producteurs vont s'attendre à recevoir un service de qualité et supposeront que le Ministère assumera une responsabilité tant juridique qu'économique dans la prestation de ce service. Le Ministère devra consulter le Secrétariat du Conseil du Trésor et s'entendre avec lui sur une stratégie appropriée d'amélioration du service et d'affectation de ressources à ce secteur prioritaire.

Engrais : Les engrais représentent 10 % des achats de facteurs de production agricole. Les produits de mauvaise qualité font grimper les coûts des moyens de production et réduisent les rendements. La confiance en la qualité des produits joue un rôle très important dans la préservation des marchés extérieurs, que l'on évalue à 1.2 milliard de dollars par année. La stratégie du Ministère dans ce

domaine, qui est dans une large mesure discrétionnaire, consiste à fournir des services contre remboursement des coûts. La proposition actuelle viserait à porter les droits perçus de 11,000 $ en 1984-1985 à 350,000 $ en 1985-1986, puis à 700,000 $ en 1986-1987 et à 1,050,000 $ en 1987-1988, et ce, dans un secteur qui a un chiffre d'affaires annuel de 2 milliards de dollars. Le Ministère a également proposé une déréglementation de cette sphère d'activité et l'adoption de "bonnes pratiques de fabrication". Ces mesures semblent appropriées et le Ministère devrait continuer dans cette voie.

Pesticides : Selon ses propres estimations, Agriculture Canada a reçu, en 1984, 1,750 demandes aux termes de la Loi sur les produits antiparasitaires. Neuf cent deux d'entre elles ont été dûment traitées, ce qui laisse un arriéré de 848 demandes pour 1984. Environ 14 % des demandes sont envoyées au ministère de la Santé et du Bien-être social à des fins d'évaluation et environ 3 %, à Environnement Canada pour le même motif. La différence dans le pourcentage des demandes confiées à ces deux ministères s'explique par le fait qu'Environnement Canada, en raison de contraintes au chapitre de ses ressources et de ses priorités internes, est dans l'impossibilité de seconder le ministère de l'Agriculture en le conseillant dans ses domaines de compétence.

Agriculture Canada octroie périodiquement des "enregistrements temporaires" pour répondre aux demandes urgentes. Ces autorisations peuvent être délivrées si le ministère de la Santé et du Bien-être social recommande d'interdire ou de restreindre l'enregistrement d'un produit (en se basant sur les données que le fabricant a fournies ou en prétextant qu'il n'en a pas encore présentées). Cette situation se présente rarement (deux ou trois fois par année) et d'après ce que l'on en sait, aucun des produits ainsi autorisés n'a eu d'effets défavorables sur la santé.

L'enregistrement des pesticides accuse des arriérés importants. Cette situation n'est toutefois pas nécessairement mauvaise, car les arriérés sont souvent dus à la nécessité de disposer de renseignements supplémentaires pour déterminer l'innocuité d'un produit. La situation à Environnement Canada fait exception à la règle.

Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), les ressources affectées aux fonctions d'enregistrement et de contrôle des pesticides qu'assume Agriculture Canada ont

souvent été, par le passé, insuffisantes. Le SCT a approuvé trois mesures qu'a proposées Agriculture Canada en vue de remédier aux graves lacunes dans ce domaine. Ces mesures sont les suivantes :

- accroître de 12 années-personnes en 1985-1986 les ressources affectées à l'évaluation de nouveaux pesticides et à la réévaluation de pesticides enregistrés;

- accroître de 13 années-personnes en 1985-1986 les ressources affectées au contrôle, sur le terrain, de la conformité à la réglementation (fabrication et utilisation);

- faire passer de 100 $ à 3,000 $ les frais d'enregistrement pour les nouveaux usages ou les usages modifiés des ingrédients actifs ou des appareils d'application; les porter à 100 $ pour les nouveaux produits; et

- accroître à 300 $ les frais de modification du régime d'enregistrement et à 50 $ le tarif de renouvellement de l'enregistrement (tous les cinq ans).

Le Ministère estime que le recouvrement des coûts de la plupart de ces activités n'est pas justifié : par exemple, il a jugé que le contrôle de la fabrication, les enquêtes sur les plaintes et le contrôle de l'utilisation étaient "des services qui protègent les intérêts du producteur ou du consommateur, ou qui jouent un rôle important dans la poursuite de certains objectifs nationaux".

Le Ministère a déjà introduit d'autres mesures pour rationaliser le processus de réglementation et en améliorer l'efficacité. On peut citer à cet égard "l'enregistrement spécifique à un produit". Cette mesure, qui oblige les sociétés à fournir des données spécifiques sur les procédés de production des ingrédients actifs, a déjà permis aux responsables de la réglementation de connaître plus à fond 630 ingrédients actifs utilisés dans les pesticides.

Les problèmes liés au programme d'enregistrement des pesticides à Agriculture Canada ont été cernés et sont traités dans une optique "d'affaires". Santé et Bien-être

social fournit une aide satisfaisante selon Agriculture Canada. Par contre, Environnement Canada n'a pas su se doter des ressources qui lui permettraient d'assurer le même niveau de soutien.

Agriculture Canada, de concert avec le Conseil du Trésor et le Secrétariat du Conseil du Trésor, a élaboré des stratégies en matière de gestion, de fonctionnement et de ressources afin de remédier aux lacunes du système d'enregistrement des pesticides. Il procède actuellement à leur mise en oeuvre.

La pertinence de la politique du Ministère sur le recouvrement des coûts et son application sont traitées dans l'aperçu sur l'inspection des aliments.

Par ailleurs, à la rubrique "Analyse" de la partie suivante (Engrais chimiques commerciaux), on trouvera les options qui s'offrent pour améliorer la participation d'Environnement Canada.

PRODUITS CHIMIQUES COMMERCIAUX
(y compris EC 20 Produits chimiques toxiques)

OBJECTIF

- Évaluer les nouveaux produits chimiques.
- Évaluer les effets qu'a sur l'environnement l'utilisation des produits chimiques commerciaux existants.
- Élaborer et appliquer des règlements et des stratégies permettant de contrôler la pénétration de certains produits chimiques dans l'environnement.

Cette évaluation vise aussi le Programme des produits chimiques toxiques d'Environnement Canada.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les contaminants de l'environnement
Loi sur les produits antiparasitaires (Agriculture Canada)

RESSOURCES (millions $)

	82-83	83-84	84-85	85-86
Produits chimiques commerciaux :				
$	3.0	3.0	3.8	4.0
A.-P.	59	59	64	64
A.-P. (pesticides)	(1.3)	(6.0)	(8.0)	(8.0)
Produits chimiques toxiques :				
$	2.2	2.4	5.9	1.1
A.-P.	8	22	16	16

DESCRIPTION

Le Programme des produits chimiques commerciaux est chargé d'évaluer les produits chimiques nouveaux et existants, d'évaluer les pesticides, d'établir des lignes directrices et des règlements, et de gérer les activités reliées au contrôle du respect des exigences et aux mesures coercitives.

Le Service de la protection de l'environnement (SPE) agit à titre de conseiller auprès d'Agriculture Canada en matière d'environnement en évaluant les pesticides faisant

l'objet d'une demande d'enregistrement en vertu de la Loi sur les produits antiparasitaires, et agit à titre de conseiller auprès des provinces en participant aux travaux de groupes consultatifs sur les pesticides oeuvrant à l'échelle régionale ou provinciale. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social agit à titre de conseiller auprès d'Agriculture Canada pour les effets que ces produits pourraient avoir sur la santé humaine.

La Loi sur les contaminants de l'environnement est appliquée conjointement avec le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (SBSC), c'est-à-dire que les deux ministères travaillent ensemble à l'évaluation des dangers et à l'élaboration de règlements qui sont appliqués par l'entremise des bureaux régionaux du SPE en faisant souvent appel à des programmes réalisés conjointement avec des organismes provinciaux ou d'autres ministères fédéraux.

Le SPE a également élaboré un programme de gestion des produits chimiques toxiques afin de prévenir ou de limiter la pénétration de quantités dangereuses de produits chimiques dans l'environnement. D'autres services d'Environnement Canada participent activement à certains aspects de ce programme ministériel intégré, mais c'est le SPE qui en assure la direction globale.

Le SPE préside le Comité interministériel sur les produits chimiques toxiques qui a été créé par le Cabinet. Ce comité coordonne les efforts que le gouvernement fédéral déploie dans le domaine des produits chimiques toxiques. Parmi les priorités actuelles, on note l'eau de consommation, la qualité de l'air des locaux, les dioxines, la présence de contaminants dans les poissons et les pesticides.

BÉNÉFICIAIRES

Les Canadiens.

Il est dans l'intérêt des Canadiens d'assurer la protection de l'écosystème.

L'industrie chimique tire avantage de l'enregistrement de ses produits et de leur emploi sur le marché.

Le secteur agricole bénéficie de l'accès à de nouvelles substances actives, de l'amélioration de la productivité et de la protection à long terme du sol et de l'eau.

OBSERVATIONS

En 1982, le Secrétariat du Conseil du Trésor a présenté un rapport sur l'examen qu'il a fait de toutes les activités ayant trait aux produits chimiques dont le rejet accidentel pourrait avoir des effets néfastes sur l'homme, l'animal ou l'environnement. Cette étude a mené aux constatations suivantes :

- Les activités sont entreprises par un nombre important de ministères et en vertu de mandats différents. Elles font toutefois appel à la participation de quatre ministères principaux : Agriculture, Environnement, Santé et Bien-être social et Pêches et Océans.

- Étant donné la façon dont sont réparties les responsabilités et les ressources, on peut conclure que les activités dans ce domaine manquent de coordination, qu'elles font double emploi et qu'elles peuvent se révéler inefficaces.

- Il n'y a pas, semble-t-il, de priorités globales concernant la limitation des produits chimiques toxiques ou autres; les priorités existantes ont été établies en vertu de mandats individuels (ministériels).

Même si l'on estime que les pesticides, par exemple, sont nécessaires pour assurer une production alimentaire suffisante, il demeure que ces produits présentent réellement un danger pour la santé humaine ou l'environnement, ou les deux. La nature même de ces substances et les rôles respectifs des différents ministères entraînent presque inévitablement une divergence sur le plan des objectifs et des perspectives.

La composante qui traite de l'enregistrement des pesticides ne constitue qu'une petite partie du Programme des produits chimiques commerciaux. En 1980-1981, on n'avait affecté aucune année-personne à l'enregistrement des pesticides (évaluation des incidences environnementales). En 1981-1982, on en avait affecté une à cette fin. En 1984-1985, tout en notant que la dotation n'est pas terminée, on constate que les années-personnes ont été réparties de la façon suivante :

deux (2)	complètes pour l'évaluation;
une (1)	pour la préparation d'un protocole d'entente sur le processus de réglementation des pesticides;
une (1)	pour un poste doté pour une période déterminée afin de permettre l'élaboration de lignes directrices;
une (1)	pour un technicien chargé d'étudier les permis de recherche;
deux (2)	pour les fonctions auxiliaires.

Dans le cas des programmes de produits chimiques agricoles, l'actuel système d'enregistrement et les indispensables évaluations des incidences environnementales qui sont produites par le programme représentent des efforts insuffisants et trop tardifs. Par exemple :

- Agriculture Canada reçoit environ 1,750 demandes d'enregistrement de nouveaux produits chimiques chaque année.

- De 200 à 250 d'entre elles environ sont des demandes "courantes" nécessitant une évaluation des incidences environnementales.

- Le Service de la protection de l'environnement affirme qu'il lui est impossible d'assumer cette charge de travail et qu'il traitera les demandes de façon sélective à titre exceptionnel seulement. Selon les responsables du SPE, "en raison des limitations actuelles des ressources, la Division ne peut traiter que deux évaluations à la fois... elle ne peut pas se lancer dans de nouveaux projets, comme une réévaluation, sans avoir à réaffecter des ressources allouées à des activités en cours...". Par conséquent, le Service de la protection de l'environnement ne reçoit qu'environ le quart de la charge de travail que pourrait normalement lui confier Agriculture Canada et il s'acquitte d'approximativement les deux tiers de ce travail sur une base annuelle.

Agriculture Canada autorise donc fréquemment des enregistrements de pesticides avant d'obtenir les évaluations des incidences environnementales.

Agriculture Canada a rédigé une ligne directrice sur "le devenir des substances dans l'environnement" et se sert d'un ligne directive américaine sur l'écotoxicologie en l'absence de lignes directrices préparées par Environnement Canada. Ces deux lignes directrices sont nécessaires pour permettre à l'industrie de connaître les paramètres essentiels des études scientifiques et autres qu'il faudrait mener pour faciliter l'enregistrement des pesticides.

De façon générale, le Service de la protection de l'environnement n'a pas sa propre liste de priorités quant aux produits chimiques ou aux pesticides "à évaluer absolument" en vue de l'enregistrement de nouveaux produits. Il déclare plutôt qu'il est appelé à jouer un rôle consultatif (ou passif) auprès d'Agriculture Canada. Il peut y avoir des produits prioritaires pour ce qui est des réenregistrements ou des réévaluations, mais c'est Agriculture Canada qui en établit la liste.

En outre, il n'existe aucun système de gestion des projets distinct qui permette au Service de la protection de l'environnement de planifier, de gérer et de contrôler l'évaluation des pesticides pour faciliter leur enregistrement par Agriculture Canada.

Il en résulte ce qui suit :

- La plupart des 4,936 produits pesticides dont l'emploi a été homologué au Canada n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation quant à leurs incidences environnementales.

- La plupart des produits pesticides ne satisfont pas aux critères actuels relatifs à l'enregistrement de nouveaux produits chimiques.

- On prévoit que le cycle de réévaluation des pesticides s'étendra sur une période de trente ans. Le cycle optimal est de dix ans.

- Les nouveaux pesticides ne sont enregistrés que de façon sporadique, en raison du coût de la demande pour les sociétés privées et de la lenteur du processus. Une période de 18 mois est nécessaire pour évaluer une demande d'enregistrement d'un nouveau pesticide. Le délai optimal est de 6 mois selon Agriculture Canada.

L'industrie des produits chimiques (pesticides) se plaint que de nouveaux ingrédients actifs ne peuvent être commercialisés au Canada aussi rapidement qu'elle le voudrait. Par conséquent, les producteurs canadiens n'ont pas aussi facilement accès que les producteurs étrangers aux produits chimiques qui arrivent sur le marché. En outre, la lenteur du processus empêche l'industrie chimique d'avoir rapidement accès aux marchés.

ANALYSE

Les objectifs du Programme des produits chimiques commerciaux sont pertinents. Cependant, les membres du Groupe d'étude sont d'avis que le Programme d'évaluation des incidences environnementales n'atteint pas ses objectifs - notamment ceux qui sont reliés au soutien du programme d'enregistrement des pesticides du gouvernement du Canada. Aucun système distinct de gestion des projets ou plan d'amélioration de la productivité ou du rendement n'est mis en oeuvre pour accroître l'efficience et l'efficacité des services fournis par Environnement Canada dans le domaine de l'enregistrement des pesticides.

Par conséquent, les incidences environnementales de la plupart des pesticides existants n'ont pas été analysées et ne le seront pas tant que l'on ne modifiera pas d'une manière substantielle le système actuel. En outre, et l'industrie, et les producteurs peuvent perdre d'importants avantages si l'introduction de nouveaux produits dans le secteur agro-alimentaire souffre de retards.

Le ministère a affecté des ressources supplémentaires à ce programme depuis 1983-1984 et il a réalisé certains progrès en vue de remédier aux lacunes susmentionnées. Cependant, la direction devra s'engager à apporter d'autres améliorations.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'établir un service efficace d'évaluation des incidences environnementales au sein d'Environnement Canada afin d'appuyer le programme d'enregistrement des pesticides du gouvernement du Canada.

Cette décision nécessiterait entre autres les mesures suivantes :

- l'établissement d'un système, d'objectifs, de normes de rendement et de procédés permettant d'évaluer les pesticides nouveaux et existants;

- la préparation de critères d'acceptation et de protocoles d'évaluation qui permettraient à Agriculture Canada de prendre rapidement des décisions concernant les demandes courantes d'enregistrement, et à Environnement Canada de déterminer et d'évaluer promptement les cas exceptionnels;

- le respect des délais et des normes professionnelles qui ont été négociés ou établis avec Agriculture Canada et l'industrie pour la procédure d'évaluation;

- l'affectation de ressources appropriées.

QUALITÉ DU MILIEU ET DANGERS
(Santé et Bien-être social Canada)

OBJECTIF

Identifier les dangers d'origine naturelle ou artificielle auxquels nous sommes exposés et contrôler l'utilisation des produits dangereux.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social
Loi sur les produits dangereux
Loi sur les produits antiparasitaires
Loi sur les contaminants de l'environnement
Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique
Code canadien du travail
Loi sur le transport des marchandises dangereuses
Loi sur les dispositifs émettant des radiations
Décret sur la planification d'urgence

Le présent rapport porte surtout sur le document habilitant le plus pertinent en ce qui a trait aux "programmes agricoles", soit la Loi sur les produits antiparasitaires.

RESSOURCES (millions $)

	82-83	83-84	84-85	85-86
Total	15.1	17.9	16.6	17.7
Années-personnes	242	280	260	276

DESCRIPTION

Le Programme de la qualité du milieu et des dangers vise à identifier et à évaluer les dangers pour la santé que présentent les produits chimiques et les agents pathogènes en suspension dans l'eau que l'on retrouve dans l'environnement de l'homme (à l'exclusion des agents directement associés aux aliments et autres que l'eau de consommation, les médicaments, les cosmétiques et les instruments), ce qui comprend autant l'environnement extérieur et intérieur que les lieux de travail.

La réglementation des produits antiparasitaires en vertu de la Loi sur les produits antiparasitaires relève uniquement du ministre de l'Agriculture. Cependant, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social donne des conseils et formule des recommandations au ministère de l'Agriculture en ce qui concerne les effets possibles des produits pesticides sur la santé humaine.

Les deux ministères sont chargés de surveiller et de contrôler la présence de résidus. Ils travaillent aussi en collaboration avec leurs homologues provinciaux pour s'assurer que les pratiques agricoles canadiennes sont sérieusement prises en considération lorsqu'on établit les limites maximales pour les résidus et qu'on accepte les concentrations maximales de résidus fixées à l'échelle internationale.

Un protocole d'entente (signé en décembre 1982 par SBSC et Agriculture Canada sur la réglementation des produits chimiques agricoles énonce les responsabilités respectives de ces ministères à l'égard de la Loi sur les produits antiparasitaires.

BÉNÉFICIAIRES

Les producteurs et les utilisateurs professionnels de produits antiparasitaires à qui les instructions figurant sur les étiquettes garantissent des produits acceptables; ces personnes sont ainsi certaines de ne pas manipuler des produits dont la demande d'enregistrement a été refusée.

Les consommateurs étrangers de produits alimentaires canadiens qui bénéficient de la même garantie.

Le consommateur canadien d'aliments produits au Canada ou d'aliments importés à qui l'on garantit une concentration de résidus inférieure à une limite fixée avec prudence.

OBSERVATIONS

Le programme semble efficace pour ce qui est d'évaluer les dangers posés par les produits antiparasitaires.

On demande régulièrement à Agriculture Canada d'accorder deux ou trois enregistrements temporaires pour répondre à des besoins urgents. Ces enregistrements

temporaires sont accordés dans le cas de produits antiparasitaires pour lesquels le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, sur la base des données fournies par le fabricant, recommande de refuser l'enregistrement ou d'imposer des conditions restrictives. SBSC s'inquiète du fait qu'à peu près aucun contrôle n'est exercé sur l'emploi des produits temporairement enregistrés et qu'aucune directive n'est donnée quant à leur utilisation ou à leur élimination. Agriculture Canada n'est pas tenu de consulter SBSC lorsqu'il accorde de tels enregistrements. Il faut toutefois noter que ces "enregistrements temporaires" n'ont eu jusqu'à maintenant aucun effet connu sur la santé.

Le contrôle exercé par Agriculture Canada sur l'emploi et l'élimination de pesticides est extrêmement limité par rapport à l'ampleur de l'utilisation des pesticides et à leurs effets nocifs pour la santé, particulièrement lors de leur application. On se fie beaucoup au respect des exigences figurant sur l'étiquette, mais rien ne prouve que ces instructions sont suivies ou que le produit est correctement utilisé.

Le contrôle exercé dans la plupart des provinces sur la vente, l'utilisation et l'élimination de produits antiparasitaires est minime. Les ministères de l'Agriculture et de la Santé nationale et du Bien-être social s'entendent pour dire que l'absence d'un modèle législatif normalisé (prévoyant notamment l'octroi de permis, la formation, la surveillance, des lignes directrices et des normes) a probablement contribué dans une large mesure au manque d'uniformité des programmes provinciaux sur les pesticides et à la faible participation des provinces aux activités de surveillance et de contrôle des produits antiparasitaires.

Pour toutes ces raisons, Agriculture Canada et SBSC se préoccupent du fait que les utilisateurs de produits antiparasitaires au Canada ne sont peut-être pas suffisamment protégés. On ne craint toutefois pas que cette situation présente des risques pour le grand public.

Des discussions sont actuellement en cours avec les provinces pour élaborer des lignes directrices nationales afin d'assurer une formation uniforme aux préposés à l'application de pesticides détenant un permis. En outre, Agriculture Canada est en train d'élaborer des plans de travail, comme le demandait le Comité interministériel sur

les produits chimiques toxiques, afin d'être davantage en mesure de faire respecter les règlements sur le terrain et d'obtenir des ressources correspondantes à la charge de travail. Le Conseil du Trésor a également approuvé l'affectation de 25 années-personnes pour 1985-1986 et ultérieurement, afin que le ministère de l'Agriculture soit en mesure d'améliorer ses activités de contrôle, de ramener le cycle de réévaluation de 30 ans à 10 ans et de diminuer le délai pour l'enregistrement des pesticides.

ANALYSE

Le programme semble efficace pour ce qui est d'évaluer les risques que présentent les produits antiparasitaires.

Toutefois, même si l'on a mis en place des méthodes efficaces pour empêcher l'enregistrement de la plupart des produits antiparasitaires susceptibles d'être dangereux, Santé et Bien-être social Canada est d'avis que l'enregistrement temporaire et occasionnel de produits antiparasitaires dangereux ou potentiellement dangereux pour répondre à des besoins urgents peut présenter un risque inutile pour la santé des producteurs et des autres utilisateurs de pesticides si l'on n'exerce pas un contrôle suffisant et si l'on ne donne pas des directives précises restreignant l'utilisation de ces produits.

Même si le processus d'enregistrement est adéquat, on ne dispose pas de suffisamment de preuves que les produits antiparasitaires sont utilisés aux fins visées ou qu'ils sont appliqués ou éliminés correctement et selon des méthodes sécuritaires.

On a déjà apporté plusieurs améliorations, notamment au niveau des ressources affectées à l'enregistrement des produits et au contrôle de la fabrication et de l'utilisation (AGRIC), au niveau du Comité interministériel et au niveau de la réglementation des pesticides (AGRIC, MPO, SBSC), et l'on devrait poursuivre dans la même veine.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir le programme sans le modifier.

HYGIÈNE VÉTÉRINAIRE
(auparavant AGC 215: Inspection et protection des récoltes, du bétail et des fournitures agricoles)

OBJECTIF

Maintenir la santé des bestiaux et des volailles du Canada en vue de favoriser le commerce intérieur et extérieur des bestiaux, des volailles, de la viande et des autres produits animaux.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi et Règlement sur les maladies et la protection des animaux
Loi et Règlement sur l'inspection des viandes
Loi et Règlement sur l'abattage, sans cruauté, des animaux destinés à l'alimentation
Loi sur l'indemnisation pour dommages causés par les pesticides

RESSOURCES (millions $)

	82-83	83-84	84-85	85-86
Total	45.5	54.1	65.8	82.3
Recettes	(0.7)	(0.7)	(1.3)	(3.3)
Années-personnes	942	1,021	1,034	991

DESCRIPTION

Les services chargés du Programme d'hygiène vétérinaire sont décentralisés : ils se composent de sept bureaux régionaux, de 116 bureaux de district et de huit laboratoires de pathologie vétérinaire. Ils assurent le dépistage, sur place, des maladies des animaux et font subir à ces derniers des épreuves qui visent à empêcher la pénétration de maladies au Canada; ils appliquent des programmes destinés à enrayer la propagation des maladies entre les provinces; enfin, ils dispensent des programmes d'éradication des maladies et de lutte, et mènent à cette fin des enquêtes et des inspections sur les animaux à 100 points d'entrée, à 200 marchés aux enchères de bestiaux et à entre 200,000 et 300,000 fermes d'élevage. Chaque bureau de district s'occupe de 2,000 à 3,000 fermes (ce

nombre varie selon les types et les catégories de bestiaux et la densité des exploitations); il a pour rôle de veiller à la bonne acceptation des bestiaux et des viandes du Canada sur les marchés d'exportation et d'assurer la production économique de bestiaux et de viandes au Canada grâce aux moyens suivants :

- Empêcher la pénétration de maladies exotiques catastrophiques pour l'économie. La réapparation de la fièvre aphteuse pourrait, par exemple, faire cesser immédiatement toutes les exportations de viandes, de bestiaux et de produits végétaux (comme les céréales, le foin et la paille) vers la totalité de nos principaux marchés.

- Maintenir les ressources nécessaires au diagnostic et à l'éradication des maladies animales exotiques advenant qu'elles se déclarent au Canada; rétablir le commerce normal dans les plus brefs délais et restreindre les pertes attribuables directement à la maladie.

- Faire disparaître les maladies comme la tuberculose et la brucellose, ou lutter contre elles. Ces efforts jouent un rôle important en économie de la production animale au Canada; en outre, ils nous permettent de bien rivaliser sur les marchés internationaux et de garantir aux pays destinataires de nos bestiaux que ceux-ci répondent à leurs exigences sanitaires.

- Maintenir la santé des cheptels canadiens grâce au dépistage des maladies (contrôle, inspections, épreuves), à la recherche vétérinaire, à la médecine préventive et à la certification des animaux et des produits destinés à l'exportation.

- Appliquer des programmes de lutte contre les maladies animales transmissibles à l'homme (par exemple, la rage).

- Contrôler le transport des animaux en vue de diminuer de façon importante leur mortalité, leurs souffrances et les pertes dues à des meurtrissures, à des fractures ou à d'autres conditions qui rendent la viande impropre à la consommation.

Les services chargés du Programme d'hygiène vétérinaire se servent des résultats des épreuves menées sur les animaux, des statistiques sur les maladies et de l'analyse des conséquences économiques pour déterminer les niveaux de service appropriés et les risques acceptables. Agriculture Canada établit des limites de tolérance prudentes (ou risques) en se fondant sur la pratique courante et sur les conventions et les accords multilatéraux et bilatéraux.

La fréquence des épreuves ou de l'application des programmes varie selon le nombre de foyers des maladies. À mesure que celui-ci diminue, les prélèvements d'échantillons se font plutôt à l'échelle des régions que des troupeaux et on applique la théorie de l'échantillonnage aux données recueillies sur les animaux au cours de leur transformation en produits de consommation humaine.

D'autres services assument aussi des responsabilités dans le cadre de ces programmes : Revenu Canada (Douanes et Accise), qui intervient dans le domaine des importations, les services chargés du Programme de contrôle de la qualité et d'innocuité des aliments, qui participent aux activités de dépistage des maladies, d'éradication et de lutte, et, enfin, les administrations provinciales, qui interviennent dans plusieurs volets particuliers de ces programmes.

BÉNÉFICIAIRES

Les producteurs et les exportateurs de bestiaux et de volailles (950 millions de dollars d'exportations en 1981), de semence bovine (8 millions de dollars de ventes à l'étranger en 1980) et d'embryons en sont les bénéficiaires directs. Le grand public et l'économie du Canada tirent aussi avantage de ce commerce extérieur.

OBSERVATIONS

Le programme courant de contrôle des effectifs nationaux permet de lutter efficacement contre les maladies à déclaration obligatoire énumérées dans la Loi sur les maladies et la protection des animaux; ainsi,

- le nombre de troupeaux mis en quarantaine en raison de la brucellose est passé de 1,500 en 1977 à 45 en 1984; on prévoit l'éradication complète de la maladie d'ici à 1987;

- des simulations indiquent que 10 des 226,000 troupeaux peuvent être atteints de la tuberculose bovine; on prévoit éliminer la maladie au plus tard en 1986;

- il y a plus de dix ans que le dernier cas de rage mortelle a été signalé chez l'homme.

Par ailleurs, dans le cadre du programme des importations, on a fait échec à la presque totalité des incursions de maladies animales exotiques; seules quelques-unes ont réussi à percer le bouclier protecteur, la plus récente étant une épidémie d'anaplasmose (1983). On a réussi à faire disparaître toutes ces maladies.

Le Ministère recourt à un certain nombre de moyens pour améliorer la productivité et pour utiliser de façon "optimale" les ressources humaines et financières dont il dispose. En voici certains exemples :

- l'impartition contractuelle pour la prestation de services aux marchés aux enchères;

- la privatisation des épreuves effectuées sur les animaux destinés à l'exportation aux États-Unis, en Corée, en Italie et au Mexique; les services d'Agriculture Canada se chargent des attestations finales et des inspections au moment du départ;

- l'exécution, par des vétérinaires praticiens du secteur privé, des épreuves annuelles sur les troupeaux déclarés exempts de brucellose;

- le recouvrement limité des coûts;

- la modification des méthodes de certification, d'épreuve en laboratoire et de dépistage.

On note un certain nombre de points faibles dans l'application du programme, notamment les suivants :

- données de portée limitée, plutôt que globale, sur les contrôles sérologiques visant à préserver le régime "d'absence de maladie" du Canada sur les marchés d'exportation;

- accent mis sur les analyses en laboratoire plutôt que sur la recherche de solutions aux problèmes liés aux méthodes de laboratoire (p. ex., le problème de la toxicité des sérums);

- manque de personnel et absence d'un laboratoire national et d'un service d'agrément des produits biologiques; ainsi, il est impossible de vérifier sur place la pureté, la force, l'efficacité et l'innocuité des produits biologiques canadiens ou importés à usage vétérinaire. Cette carence décourage la production canadienne;

- contrôle de seulement 15 % des bestiaux et des volailles transportés entre les provinces; à cet égard, les pertes de porcs et de volailles à l'arrivée aux abattoirs canadiens (1980-1981) étaient évaluées à 25 millions de dollars.

ANALYSE

Même si le Programme d'hygiène vétérinaire semble atteindre ses objectifs, ses responsables prétendent éprouver des difficultés à s'acquitter de la totalité de leurs responsabilités dans un domaine en plein essor qui comporte de plus en plus de risques.

Dans un rapport d'examen interne, le Ministère décrit une stratégie qui consiste, d'une part, à modifier les programmes, leur champ d'activité et les tâches prioritaires et, d'autre part, à faire appel à des vétérinaires ou à des laboratoires privés, ou à recouvrer les coûts des services offerts à l'échelle nationale. Une application et une gestion efficaces de ces initiatives seraient susceptibles de corriger les lacunes du programme. Il faudrait encourager le Ministère à donner suite à ces projets avec énergie et reconnaître qu'il réussit à bien gérer un programme de nature dynamique.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement n'apporte aucun changement au Programme d'hygiène vétérinaire.

PROTECTION DES VÉGÉTAUX
(auparavant AGC 215, Inspection et protection des récoltes, du bétail et des fournitures agricoles)

OBJECTIF

Assurer la protection phytosanitaire de notre patrimoine agricole et forestier au profit de l'homme et de l'environnement.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi et Règlement sur la quarantaine des plantes
Convention internationale pour la protection des plantes, FAO (1979)

RESSOURCES (millions $)

	82-83	83-84	84-85	85-86
Total	7.1	7.5	8.5	11.4
Recettes	(0.2)	(0.2)	(0.2)	(0.6)
Années-personnes	162	171	177	244

DESCRIPTION

Le Programme de protection des végétaux vise à faire échec à l'entrée, au Canada, des parasites et des maladies des plantes, à empêcher leur propagation sur le territoire canadien et à faciliter l'écoulement des plantes et des produits végétaux sur les marchés internationaux. Il comporte les éléments suivants :

- l'inspection et le contrôle du matériel et des produits végétaux qui pénètrent au Canada à 34 points d'entrée, la certification et l'inspection phytosanitaires des produits agricoles et forestiers destinés à être exportés ou transportés d'une région à une autre au Canada;

- le traitement des plantes et du matériel végétal aux points d'entrée ou aux endroits d'où ils partent à destination du Canada;

- l'éradication des parasites et des maladies des plantes qui justifient une mise en quarantaine là où ils sévissent au Canada; si l'éradication est impossible, la lutte contre ces ravageurs et ces maladies dans des zones de quarantaine bien définies; et

- la prestation de services d'aide en biologie dans le cadre de la lutte contre les parasites et les maladies des plantes, notamment l'identification des ravageurs et des agents pathogènes en laboratoire, ainsi que la conduite d'études sur leur répartition.

BÉNÉFICIAIRES

Les producteurs et les exportateurs de produits agricoles et forestiers certifiés par Agriculture Canada. La valeur estimative de ces exportations est de 8.5 milliards de dollars (3.0 milliards en produits agricoles et 5.5 milliards en produits forestiers).

Les Canadiens en général, qui bénéficient directement du fait que les plantes et les produits végétaux sont exempts de maladies et de parasites et qui tirent indirectement profit du commerce extérieur dont ces produits font l'objet.

OBSERVATIONS

Au cours de la période de six ans se terminant en 1983-1984, les ressources de base sont restées relativement constantes. Par contre, la charge de travail des inspecteurs s'est accrue. La demande sur les marchés intérieurs et extérieurs a augmenté de 80 % et les importations, de 130 %. Les points d'inspection sont passés de 21 à 34; ce changement est dû en partie à la conteneurisation du transport des marchandises et à l'accroissement du nombre d'aéroports internationaux.

Le rapport entre le nombre d'années-personnes et la charge de travail est approximativement le suivant :

	Importations	Exportations	Échanges intérieurs	Services biologiques
Expéditions/ Inspections	50,500	40,000	76,000*	S/O
Années-personnes	70.6	54.2	20.4	9.0

(* Comprend l'inspection de 75 000 véhicules effectuée à Terre-Neuve en raison de la quarantaine déclarée à l'échelle de la province.)

En Alberta et au Québec, jusqu'à 25 % des importations de plantes ou de produits végétaux porteurs de maladies ne sont pas inspectées à l'heure actuelle. On autorise leur admission au Canada en misant sur la "bonne foi" des importateurs, ce qui entraîne des abus et augmente le risque que des parasites ou des maladies graves s'installent, sans compter les coûts qu'entraînent leur dépistage et leur éradication.

Le Ministère soutient que les services d'inspection ne sont pas en mesure de fournir le niveau de service permettant d'attester que les produits canadiens sont exempts de maladies ou d'insectes. Cette situation nous a déjà fait perdre des possibilités d'exportation pour des produits comme les pommes, les pommes de terre et le bois de construction.

L'apparition de nouveaux ravageurs a accentué la demande d'inspection. Parmi les nouvelles maladies et les nouveaux ravageurs, citons l'anthracnose du haricot, le charbon de l'épi de maïs, la flétrissure verticillienne (luzerne), la moisissure bleue du tabac, le chancre scléroderrien, la spongieuse et le nématode doré. Le Ministère collabore avec le gouvernement australien en vue de créer un modèle d'évaluation du risque que certaines plantes et certains produits végétaux importés de ce pays portent des ravageurs. Ce modèle permettra de connaître les risques associés à l'intrusion de certains ravageurs et agents pathogènes et facilitera l'établissement des exigences de certification. Il aidera également les responsables à décider s'il y a lieu d'importer ou non certaines plantes, mais il n'aura pas de répercussions directes sur les besoins en ressources.

Le Vérificateur général a fait observer (1982) que dans un domaine de réglementation et d'inspection (quarantaine des plantes) où l'objectif est d'empêcher l'introduction, l'établissement et la propagation, à l'échelle nationale et internationale, des maladies ou des insectes ravageurs, la qualité de l'inspection n'était pas contrôlée de façon régulière. Il s'agit d'un domaine particulièrement vulnérable, car durant les périodes de pointe, les employés permanents chargés de ces inspections sont secondés par des inspecteurs non formés. Cette situation peut exposer les cultures et les marchés d'exportation à des risques élevés.

À titre d'exemples de pertes récentes de marchés, citons le cas des pommes et des semences de luzerne destinées aux marchés australien et sud-africain. Par ailleurs, des expéditions d'autres produits ont été rejetées, entre autres de la farine, du bois de construction, des produits forestiers et des pommes de terre en transit vers Cuba, la Communauté économique européenne, le Mexique, l'Amérique du Sud, le Royaume-Uni, les États-Unis et le Venezuela.

ANALYSE

Le Programme de protection des végétaux a déjà été examiné par le Ministère et par le Conseil du Trésor. Ces deux organismes conviennent qu'il accuse de graves lacunes sur le plan du niveau de service et de ressources et qu'il expose à des risques les plantes et les produits végétaux canadiens, ainsi que leurs marchés d'exportation.

Par conséquent, le Conseil du Trésor a approuvé la stratégie d'Agriculture Canada en matière d'amélioration de la productivité et de recouvrement des coûts et a augmenté de 65 années-personnes les ressources consacrées au Programme.

L'approche proposée par Agriculture Canada semble raisonnable, mais il n'existe aucun moyen de vérifier quels devraient être les niveaux de ressources appropriés ni de formuler des observations en ce sens.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement n'apporte aucune modification au Programme de protection des végétaux.

PROGRAMMES DE GESTION DES RISQUES

L'examen des programmes agricoles fédéraux a permis de dégager un ensemble d'instruments visant à diminuer les risques liés à la production et à la commercialisation, ou à indemniser les agriculteurs. Parmi les 42 programmes étudiés, ceux qui ont pour but de réduire ces risques dans le secteur agricole primaire ont coûté 827 millions de dollars en 1984-1985, soit l'équivalent du tiers environ des dépenses gouvernementales en agriculture.

Ces programmes, sommairement décrits à l'annexe A, ont pour but d'assurer un climat économique stable pour la production agricole. Sauf dans le cas des programmes d'aide spéciale (qui sont acceptés de façon arbitraire par le gouvernement), les producteurs peuvent connaître à l'avance le champ d'application et les limites générales de la protection qui leur est offerte. Toutefois, les coûts des programmes de protection contre les risques, bien que très évidents dans certains programmes, peuvent également être à toutes fins utiles voilés aux yeux du producteur et du public, lorsqu'ils s'inscrivent dans des régimes tels que la gestion des approvisionnements.

Les programmes gouvernementaux de protection contre les risques et d'indemnisation vont d'une réglementation hautement interventionniste du marché jusqu'à des programmes d'assurance à frais partagés, aux bases actuarielles solides, qui s'appliquent à divers risques d'origine naturelle et commerciale. (Voir l'annexe B).

Le Groupe d'étude estime hautement souhaitable que les programmes de gestion des risques possèdent les caractéristiques suivantes :

a. financement partagé;
b. participation importante des producteurs et(ou) vaste gamme de produits;
c. visibilité des coûts pour le producteur et le contribuable;
d. application efficace à point nommé;
e. préservation des signaux du marché et prise de décision en fonction du marché.

PRÉOCCUPATIONS

De l'avis du Groupe d'étude, les programmes sont trop nombreux et trop ambitieux.

Dans certains cas, l'indemnisation est manifestement excessive. Par exemple, en ce qui concerne les producteurs de lait de transformation, les producteurs contrôlent les risques du marché grâce à la gestion des approvisionnements. Or la participation à la gestion des approvisionnements permet d'obtenir une aide supplémentaire du gouvernement fédéral sous forme de subventions de stabilisation des prix et de commercialisation. La gestion des approvisionnements et les subventions créent donc un chevauchement sur le plan de l'indemnisation. Un autre problème tient au fait que les programmes ont été mis sur pied simplement parce qu'il semblait nécessaire d'assurer un traitement équitable à tous les producteurs. Ainsi, les paiements anticipés aux agriculteurs de l'Est ont été établis avant tout pour leur assurer les mêmes avantages qu'aux producteurs de grains des Prairies.

La décision de lancer (ou de poursuivre) un programme ne devrait être prise que si des risques menacent de compromettre la stabilité de l'industrie primaire.

Des provinces ont comme stratégie de mettre sur pied des programmes qui s'ajoutent aux programmes fédéraux ou qui les complètent, afin d'augmenter leur part de la production nationale et de profiter des emplois qui en découlent. Il en a résulté une balkanisation de la production au Canada. De plus, les pays concurrents risquent d'imposer des barrières à l'importation des produits canadiens dans la mesure où ils réussissent à démontrer que l'aide fédérale ou provinciale procure aux producteurs canadiens un avantage "indu".

Les programmes de gestion des approvisionnements visent à stabiliser les revenus des producteurs par la règlementation des marchés intérieurs. La production est plus faible et les prix plus élevés sur un marché ainsi réglementé. La gestion des approvisionnements est attrayante pour les gouvernements, car elle ne coûte rien directement au trésor public; les producteurs sont assurés de vendre leur contingent de produits et les représentants

des producteurs appliquent les programmes. Toutefois, ces avantages sont annulés par le fait que les consommateurs doivent payer des prix plus élevés, que les importations sont limitées (avec toutes les frictions que cela entraîne dans les relations commerciales) et que l'efficacité des modes de production, de transformation et de distribution au Canada peut laisser à désirer.

En dépit de leur coût et de la distorsion qu'ils impriment aux marchés, il n'est pas proposé pour le moment d'éliminer complètement les programmes de gestion des approvisionnements. Néanmoins, il n'y a pas de doute que d'autres formes de stabilisation, dont les coûts sont visibles et qui préservent la concurrence sur les marchés, sont préférables. Le Groupe d'étude conclut qu'il ne faudrait pas établir d'autres programmes de gestion des approvisionnements.

Les mesures d'aide spéciale sont, par définition, arbitraires en ce qui concerne leur application et les secteurs visés. Par conséquent, elles peuvent contrecarrer ou entraver des programmes définis d'indemnisation à frais partagés. Les règles de base régissant l'application et les limites de fonds des programmes d'indemnisation devraient être claires et conçues de façon à répartir les coûts entre tous les bénéficiaires. Des programmes officiels bipartites et tripartites d'indemnisation devraient remplacer les programmes d'aide spéciale.

OPTIONS

À l'exception des programmes de gestion des approvisionnements, la plupart des programmes actuels de gestion des risques présentent au moins l'une des caractéristiques considérées comme hautement souhaitables. Idéalement, les programmes de gestion des risques devraient être financés uniquement par les producteurs, sur des bases actuarielles solides. Ils devraient s'appliquer à l'échelle nationale et ne pas être faussés par des programmes provinciaux. Ainsi, la balkanisation des marchés provinciaux causée par la concurrence entre les programmes de stabilisation et d'indemnisation (afin d'accroître les parts de marché) disparaîtrait. De plus, les pays importateurs de produits agricoles canadiens ne pourraient pas élever des barrières sous prétexte que les produits canadiens sont trop subventionnés par l'État.

Quoique souhaitable, cet idéal est probablement irréalisable. Parce que les Canadiens bénéficient d'un secteur agricole stable, l'aide de l'État s'impose dans une certaine mesure. En outre, certains programmes servent à indemniser directement les producteurs pour des dégâts causés par d'autres biens auxquels la société accorde de la valeur (oiseaux aquatiques migrateurs). Néanmoins, le Groupe d'étude croit à la fois possible et souhaitable de progresser vers des programmes d'assurance financés par les producteurs.

Annexe A

1. Protection contre les risques liés à la production

Programme	Dépenses fédérales* (millions $)	Produits/producteurs visés
Assurance-récolte	187.5	Tous les produits
Oiseaux aquatiques migrateurs	1.6	Producteurs de grains des Prairies
Aide spéciale d'urgence	79.5	Produits ou producteurs désignés

2. Protection contre les risques liés au marché

Programme	Dépenses fédérales* (millions $)	Produits/producteurs visés
Stabilisation du grain de l'Ouest (Loi de)	113.4	Grain de la Commission canadienne du blé (CCB)
Stabilisation des prix agricoles (Loi sur la)	96.8	Tous les grains sauf ceux de la CCB
Paiements anticipés pour le grain des Prairies (Loi sur les)	10.0	Producteurs de grains de la CCB
Paiement anticipé des récoltes (Loi sur le)	8.2	Autres producteurs de récoltes entreposables (à l'exclusion du grain de la CCB)
Office des produits agricoles	12.6	Surtout les denrées périssables

*Année financière 1984-1985

Programme de commercialisation des céréales et des oléagineux		
Paiements initiaux garantis	0	Producteurs de grains de la CCB
Crédit à l'exportation - prêts garantis	0	Producteurs de grains de la CCB; autres producteurs agricoles (par l'entremise de la Loi sur l'expansion des exportations)
Produits soumis à la gestion des approvisionnements		
Programme de soutien du prix du lait	317.3	Producteurs de lait et de crème de transformation
Loi régissant les organismes de commercialisation des produits de la ferme	0	Poulets, oeufs, dindons

Annexe B

Certains programmes agricoles figurent dans le tableau ci-après qui présente, sous forme de progression, la mesure de l'aide (ou de l'intervention) du gouvernement en agriculture. Les programmes d'indemnisation devraient être modifiés de façon à présenter certaines caractéristiques comme les partages des coûts et l'assurance. Par exemple, dans le cas précis du Programme de soutien du prix du lait (gestion des approvisionnements et subventions), les modifications proposées déplaceraient le programme actuel d'une catégorie vers la droite. L'élimination des subventions aux producteurs laitiers réduirait l'aide et l'intervention du gouvernement dans ce secteur.

Aide ou intervention plus grande			Aide ou intervention moins grande	
Gestion des approvisionnements et subventions	Gestion des approvisionnements	Stabilisation financée par le fédéral	Stabilisation bipartite et tripartite	Stabilisation financée par les producteurs
		Exemples		
Produits laitiers	Oeufs Volailles	Grains autres que ceux de la CCB Fruits Légumes	Stabilisation du grain de l'Ouest Viandes rouges*	Aucun
		Caractéristiques		
Monopole de producteurs	Monopole de producteurs	Contributions fédérales s'il y a lieu	Financement des contributions par les gouv. fédéral, provinciaux et les producteurs	Financement par les producteurs
Limitation des importations	Limitation des importations			
Subventions aux marchés intérieurs et à l'exportation				
Contributions pour les stocks et l'administration				

* Programme proposé

STABILISATION DU REVENU DES PRODUCTEURS DE GRAINS DE L'OUEST (Agriculture Canada)

OBJECTIF

Fournir aux producteurs de grains des régions désignées par la Commission canadienne du blé des paiements de stabilisation pour compenser les fluctuations de prix, les baisses des ventes et l'augmentation des coûts de production.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, adoptée en 1976 et modifiée en 1984

DÉPENSES (millions $)

	83-84	84-85	85-86	86-87
Contributions au Fonds de stabilisation				
Trésor fédéral	121.9	112.0	130.5	128.0
Producteurs	60.4	46.4	36.1	35.1
Administration de la stabilisation du grain de l'Ouest				
Dépenses de fonctionnement	0.8	1.3	1.1	0.9
Années-personnes	14	17	15	15

DESCRIPTION

La Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest fournit un régime d'assurance fondé sur des calculs actuariels pour protéger les producteurs de grains de l'Ouest qui y participent contre la chute des prix, la baisse des ventes et(ou) l'augmentation des coûts. La Loi s'applique à sept grains importants des Prairies : le blé, l'avoine, l'orge, le seigle, le lin, le colza et la moutarde.

Les producteurs et le gouvernement fédéral contribuent chaque année au Fonds de stabilisation dans un rapport d'un tiers contre deux tiers, respectivement. Les producteurs

versent des contributions qui varient entre 1 et 2.5 % du produit de la vente de leurs grains (jusqu'à concurrence de ventes de 60,000 $ par producteur).

Les paiements que reçoit le producteur en vertu de la Loi sont fondés sur les variations des marges globales nettes d'autofinancement au cours des années, c.-à-d. la différence entre les recettes globales en espèces tirées de la vente des céréales de l'Ouest et les coûts totaux en espèces de la production du grain commercialisé. Les producteurs individuels reçoivent un paiement correspondant à la proportion de leur contribution par rapport aux contributions totales des producteurs.

OBSERVATIONS

Les producteurs de grains admissibles participent d'office au programme, mais ils peuvent subséquemment s'en retirer dans un délai bien défini. Environ 75 % des producteurs inscrits à l'origine ont décidé de continuer de participer au programme. De plus, entre 80 et 85 % des nouveaux producteurs de grains ont été admis à participer. Dans l'ensemble, les inscriptions augmentent donc constamment.

La Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest et la Loi sur la stabilisation des prix agricoles ne se chevauchent pas. Toutefois, l'aide globale que le gouvernement fédéral accorde aux producteurs de grains de l'Ouest pour compenser l'instabilité des prix est considérable; elle englobe :

- les paiements prévus dans la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest;
- l'assurance-récolte;
- les subventions en vertu de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest;
- le crédit d'exportation fédéral et les paiements initiaux garantis à la Commission canadienne du blé;
- les subventions prévues dans la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies;
- le crédit agricole fédéral.

Dans l'ensemble, l'analyse d'Agriculture Canada montre que le groupe des céréales et des oléagineux reçoit une part excessivement grande de l'aide financière fédérale (65 % des dépenses fédérales pour des produits donnés en 1982-1983, comparativement à 37 % des recettes en espèces des agriculteurs).

Deux paiements totalisant 368 millions de dollars ont été faits depuis 1976. Le solde du Fonds de stabilisation a dépassé les 800 millions de dollars en 1983-1984. Ces surplus continuels ont conduit à des modifications de la Loi en 1984, afin de mieux répondre aux besoins et d'augmenter les paiements. Les paiements sont maintenant accordés en fonction des ventes unitaires en plus des ventes totales comme auparavant.

La Loi permet l'augmentation du plafond de 60,000 $ du produit de la vente du grain donnant lieu à des contributions. Les augmentations sont imposées dans l'intention d'atteindre 90 % des ventes des producteurs.

BÉNÉFICIAIRES

Les producteurs inscrits au programme.

La stabilité dont jouissent les producteurs de l'Ouest du Canada se répercute sur l'économie toute entière de l'Ouest.

ANALYSE

Ce programme a servi de modèle pour le régime national de stabilisation que le gouvernement a l'intention d'appliquer aux viandes rouges. Il permet aux producteurs d'adhérer à un régime d'assurance fondé sur des calculs actuariels pour se protéger contre l'instabilité du marché. Les régimes de stabilisation efficaces fondés sur une assurance sont une forme de programmes fondamentaux qui méritent l'appui financier à long terme du gouvernement fédéral.

La contribution versée par les producteurs en vertu de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest est d'environ un tiers, soit la même que celle des producteurs dans le cadre du programme proposé pour les viandes rouges. La contribution gouvernementale de deux tiers provient uniquement du gouvernement fédéral aux termes de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest.

(Dans le cas des viandes rouges, on propose que les gouvernements fédéral et provincial paient chacun la moitié de la contribution gouvernementale.)

Il serait difficile de négocier avec les provinces des Prairies une nouvelle entente tripartite visant à partager les coûts de l'État dans le cadre de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, étant donné le contrôle qu'exerce la Commission canadienne du blé (organisme fédéral) sur la livraison et la commercialisation du grain de l'Ouest.

Toute tentative du gouvernement de réduire la part des coûts qu'il défraie actuellement (deux tiers) serait jugée par les producteurs de grains comme incompatible avec l'initiative du gouvernement relative à la stabilisation concernant les viandes rouges.

Les producteurs font des pressions pour augmenter la couverture. Déclarer maintenant qu'à l'avenir la couverture supérieure serait "facultative" et que la contribution du gouvernement serait beaucoup moins élevée (par exemple 1/3, contre 2/3 de la part des producteurs) garderait intacte l'obligation fondamentale du gouvernement tout en diminuant le montant des subventions dont bénéficieraient les gros producteurs. Si, avec le temps le produit de la vente du grain augmentait, les producteurs devraient accroître leur participation financière au programme. Si les producteurs choisissaient de ne pas acheter une couverture pour un produit de la vente du grain excédant 60,000 $, le pourcentage des ventes admissibles à la stabilisation fléchirait très faiblement.

Le Comité consultatif du secteur privé a fait observer que le gouvernement devrait avoir comme objectif à plus long terme de faire payer intégralement par les producteurs les programmes d'assurance de ce genre (p. ex. le Programme de stabilisation du revenu des producteurs de grains de l'Ouest, la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, l'assurance-récolte).

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de ne pas modifier le programme actuel pour les ventes n'excédant pas 60,000 $ et d'autoriser les producteurs à se procurer une protection additionnelle pour les ventes de grain excédant ce montant. La protection supplémentaire pour les ventes de grain

excédant 60,000 $ serait financée aux deux tiers par les contributions des producteurs et au tiers par le Trésor fédéral. Cette mesure nécessiterait l'apport de modifications à la Loi.

STABILISATION DES PRIX AGRICOLES
(Agriculture Canada)

OBJECTIF

Accorder des paiements d'appoint aux producteurs agricoles pour les produits dénommés ou désignés dans la Loi sur la stabilisation des prix agricoles.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la stabilisation des prix agricoles, adoptée en 1958 et modifiée en 1975

DÉPENSES (millions $)

	81-82	82-83	83-84	84-85	85-86
Paiements de stabil.					
Produits dénommés	107.3	2.6	12.4	21.0	75.0
Produits désignés	30.4	3.5	70.9	73.9	11.0
TOTAL	137.7	6.1	83.3	94.9	86.0
Office de stabilisation des prix agricoles					
Budget total de fonct.	2.5	1.5	1.6	2.0	5.8
A.-P.	86	58	52	63	59

DESCRIPTION

La Loi sur la stabilisation des prix agricoles (LSPA) protège les producteurs contre les fluctuations brusques de prix en prévoyant à leur intention des paiements d'appoint lorsque les prix sont faibles ou que les coûts de production sont élevés comparativement à leurs niveaux historiques.

Les neuf produits "dénommés" dans la Loi font l'objet d'un soutien obligatoire : les bovins de boucherie, les porcs, le mouton et l'agneau, le lait et la crème de transformation, le maïs, le soja, ainsi que l'avoine et

l'orge produites à l'extérieur de la zone désignée de la Commission canadienne du blé. Les producteurs touchent un paiement d'appoint lorsque le prix moyen d'une campagne donnée (rajusté en fonction des coûts en espèces) est inférieur à 90 % du prix moyen (aussi corrigé selon les coûts en espèces) des cinq années précédentes.

Le ministre de l'Agriculture (sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor) peut, à sa discrétion, "désigner" d'autres produits aux termes de la Loi. Au rang des durées admissibles figurent les pommes de terre et les pommes qui sont écoulées sur de grands marchés régionaux, ainsi que les denrées destinées à des marchés locaux. Le soutien accordé pour les produits désignés suit habituellement les critères en vigueur pour les denrées dénommées.

Les paiements d'appoint octroyés en vertu de la LSPA proviennent entièrement du Trésor fédéral. C'est l'Office de stablisation des prix agricoles, société de la Couronne établie aux termes de cette Loi, qui les verse aux producteurs. Toutefois, depuis 1974, la plupart des provinces consentent également une aide substantielle aux producteurs à la faveur de lois qu'elles ont adoptées.

OBSERVATIONS

Entre 1976 et 1983, 215 millions de dollars ont été versés au chapitre du soutien des prix des denrées dénommées, contre 221 millions de dollars pour les produits désignés; il s'agit de montants à peu près équivalents.

Les provinces ont complété les paiements de stabilisation fédéraux par des programmes de soutien visant à protéger les producteurs et à augmenter leurs parts du volume global de la production primaire. Certaines d'entre elles sont même intervenues dans des cas où aucun paiement fédéral n'était indiqué. De l'avis du Groupe d'étude, ces mesures viennent perturber la répartition "normale" de la production au Canada.

Les paiements fédéraux représentent une faible proportion des recettes agricoles en espèces que rapportent les denrées visées par le soutien. Pourtant, les États-Unis étudient actuellement la possibilité d'imposer des droits compensateurs aux exportations canadiennes de porcs sur pieds et de viande porcine sous prétexte que le fédéral et les provinces soutiennent injustement ce secteur,

surtout par des programmes de stabilisation des prix et de crédit.

L'augmentation des revenus que suscite la contribution de l'État à un programme de stabilisation des prix peut stimuler artificiellement la production, surtout si le programme fait trop longtemps abstraction des forces fondamentales du marché.

ANALYSE

Les producteurs non assujettis à la gestion des approvisionnements sont exposés aux fluctuations mondiales des marchés et des prix. L'État peut être justifié d'accorder une certaine forme de soutien pour stabiliser les prix (et augmenter modérément les revenus du producteur) et ainsi assurer la survie du secteur touché pendant les périodes de marasme.

Si le fédéral modifiait son optique dans ce domaine et prônait le partage des coûts de stabilisation entre lui-même, les provinces et les producteurs, les programmes provinciaux rivaux pourraient du même coup disparaître.

Les nouveaux programmes de stabilisation des prix des denrées produites au pays que l'on compte adopter aux termes de la LSPA devraient s'inspirer du projet de plan de stabilisation des prix des viandes rouges. Ce plan, qui prévoit un partage égal des coûts entre le Trésor fédéral, les provinces et les producteurs, doit aboutir à un programme de stabilisation valable sur le plan actuariel. En fait, il s'agit d'une forme d'assurance contre les risques du marché. Le Programme de stabilisation des prix des viandes rouges sera appliqué lorsque la LSPA aura été modifiée (le projet de modification est à l'étude au Parlement).

Le nouveau programme pour les viandes rouges réduirait la concurrence que se livrent les provinces en accordant des subventions. Les provinces participant au programme ont accepté de ne pas adopter d'autres mesures d'aide.

D'autres denrées pourraient faire l'objet d'un régime tripartite si les modifications proposées à la Loi étaient adoptées. Agriculture Canada a versé en moyenne chaque année 86 millions de dollars pour soutenir les prix des denrées dénommées et désignées. On estime que le budget

actuel suffirait amplement à financer les nouveaux plans tripartites.

Le ministre de l'Agriculture est tenu de présenter une demande au Conseil du Trésor pour chaque denrée qui doit faire l'objet d'un paiement si son prix est inférieur à 90 % de la moyenne quinquennale (formule normale). Il a soumis environ 40 présentations au cours des 5 dernières années (à peu près 8 par année).

Si le Conseil du Trésor avait délégué au ministre le pouvoir d'autoriser des paiements jusqu'à concurrence de 5 millions de dollars, advenant que la formule normale en indique la nécessité, le nombre de présentations aurait été d'environ 10 (soit 2 par année).

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'établir des programmes tripartites de stabilisation des prix pour toutes les denrées. Le Trésor fédéral contribuerait à leur financement selon une formule de répartition égale des coûts entre lui-même, les provinces participantes et les producteurs. Sa participation serait conditionnelle à l'engagement, de la part des provinces, de ne pas dispenser d'autres formes d'aide de leur cru. Jusqu'à la négociation des plans tripartites, le ministre de l'Agriculture devrait se voir déléguer le pouvoir de consentir, dans le cadre de la formule normale, des paiements jusqu'à concurrence de 5 millions de dollars, selon les critères approuvés du programme.

OFFICE DES PRODUITS AGRICOLES

OBJECTIF

Stabiliser les marchés, les prix et les revenus des producteurs en achetant des denrées lorsque l'offre est provisoirement excessive et en les revendant plus tard.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur l'Office des produits agricoles, 1958 (Société de la Couronne de l'annexe "C")

RESSOURCES (millions $)

			Prévisions		Budget principal
	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86
Achats et manutention	3.1	10.5	12.6	12.6	5.6
Ventes	2.1	2.9	7.7	11.9	5.6
Pertes nettes	1.0	7.6	4.9	0.7	0
A.-P.	2	2	2	2	2

DESCRIPTION

L'Office des produits agricoles est formé de 3 fonctionnaires supérieurs du ministère de l'Agriculture. L'Office conseille le ministre de l'Agriculture qui "peut ordonner" à l'Office de prendre des mesures précises. Le président est également président de l'Office de stabilisation des prix agricoles. L'Office des produits agricoles fait appel au personnel de l'Office de stabilisation des prix agricoles au besoin.

En vertu de la Loi sur l'Office des produits agricoles, toutes les opérations d'achat et de revente de l'Office doivent être autorisées par un décret qui lui-même doit d'abord recevoir l'aval du Conseil du Trésor. L'Office des produits agricoles présente en moyenne 5 ou 6 demandes par année au Conseil du Trésor.

Lorsqu'une récolte est exceptionnellement bonne (il s'agit habituellement d'un fruit ou d'un légume périssable comme les bleuets ou les tomates) au Canada ou dans un autre

pays qui écoule son produit ici, les marchés des produits frais et de transformation peuvent devenir saturés. Dans ces circonstances, les prix tombent très bas et, même alors, les marchés ne parviennent pas à écouler tous les produits canadiens. L'Office des produits agricoles peut intervenir sur le marché et acheter une certaine quantité de produits, les faire transformer et les stocker jusqu'au rétablissement de conditions plus normales du marché.

Dans les cas où l'Office décide d'aider les producteurs, il négocie avec eux l'achat de leurs produits à un prix bien inférieur à la moyenne des dernières années, de façon à ce que les producteurs supportent au moins la moitié des pertes prévues. Après avoir conclu un arrangement provisoire avec les producteurs, l'Office, avec l'autorisation du ministre, demande l'approbation du Conseil du Trésor. Ces formalités prennent environ 10 jours.

ANALYSE

L'Office des produits agricoles a fait du bon travail dans ses opérations de stabilisation des marchés à court terme :

a. Il a offert aux producteurs une aide immédiate dans les moments de surproduction et de chute des prix.

b. Il a fait en sorte que les denrées périssables ne soient pas jetées ou laissées dans les champs faute d'un marché immédiat.

c. Il a diminué ou éliminé les paiements de stabilisation que le gouvernement doit faire.

Dans certains cas, l'intervention de l'Office des produits agricoles a été très profitable. En 1983, l'Office a acheté un surplus d'oignons pour les revendre plus tard sur les marchés d'exportation. Il en est résulté un raffermissement du marché canadien et une augmentation du prix payé au producteur, qui est passé de 1.50 $ à 2.50 $ le sac de 50 lb (les consommateurs payant 68 cents au lieu de 65 cents le sac de 2 lb). Le coût net pour l'Office s'est établi à 800,000 $. Si les producteurs avaient reçu un paiement de stabilisation par l'entremise de l'Office de stabilisation des prix agricoles au lieu de bénéficier de la

stabilisation du marché créée par l'Office des produits agricoles, il en aurait coûté 10 millions de dollars au gouvernement fédéral (c.-à-d. 12 fois plus).

L'Office a utilisé des mesures similaires qui ont contribué à réduire les paiements de stabilisation lorsqu'il a acheté des pommes à jus en 1983-1984, des poires en 1983-1984, des pêches en 1983-1984, des griottes en 1980-1981 et des tomates (en période d'importations massives à des prix dérisoires) en 1982-1983.

L'intervention de l'Office a été moins profitable dans les "cas répétitifs", puisqu'il a en l'occurence fourni un ajustement à moyen terme plutôt qu'une stabilisation du marché à court terme. Cela est particulièrement vrai des raisins que l'Office des produits agricoles a achetés au cours des quatre dernières années (p. ex., le plus gros achat a été de 6 millions de dollars et a représenté une perte de 3 millions de dollars en 1984-1985).

L'Office des produits agricoles l'admet, mais il soutient que les producteurs de raisins ont subi le contrecoup de trois modifications soudaines du régime fiscal au cours des 5 dernières années et qu'il a dû les aider à en amortir les répercussions. Cet argument, croyons-nous, ne justifie toutefois pas le soutien perpétuel d'un produit.

L'aide spéciale aux producteurs de dindons en Colombie-Britannique est un autre "cas répétitif" qui fait problème. L'Office a acheté des dindons qui n'ont pu être vendus à une coopérative en difficulté. Le Conseil du Trésor a approuvé l'achat, mais à la condition que l'Office ne considère pas ce cas comme un précédent qui lui permette de recourir au financement des stocks pour subventionner des denrées agricoles. Même si les critères habituels de l'Office des produits agricoles (sur le plan de l'équilibre coûts-avantages) n'ont pas été respectés dans ce cas, la direction de l'Office a en fait reçu l'ordre de fournir son aide pour préserver la stabilité du marché.

L'Office des produits agricoles devrait recevoir le pouvoir de réaliser des opérations commerciales selon les critères approuvés jusqu'à concurrence d'un montant déterminé, disons 2 millions de dollars, sans avoir besoin de l'autorisation expresse du Conseil du Trésor, à condition qu'elle respecte l'affectation de 5,6 millions de dollars du

budget principal. Cette mesure accélérerait la prise des décisions tout en préservant clairement la responsabilité du ministre et de l'Office.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de poursuivre le programme en ce qui concerne la stabilisation à court terme des marchés.

En ce qui concerne les rajustements à moyen terme ("cas répétitifs"), le gouvernement ne devrait pas fournir la totalité de l'aide sous forme d'opérations commerciales répétées de l'Office des produits agricoles. Lorsqu'un changement fondamental du marché est décelé, il faudrait convenir d'un programme de rajustement à frais partagés avec les producteurs et les provinces, de façon à ce que la production obéisse mieux aux forces du marché.

L'Office des produits agricoles devrait recevoir le pouvoir d'acheter n'importe quel produit jusqu'à concurrence d'un montant déterminé (2 millions de dollars) selon les critères approuvés pour le programme.

OFFICE DES PRODUITS AGRICOLES - OPÉRATIONS COMMERCIALES SELON LES PRODUITS 1980-1981 à 1984-1985 (inclusivement)

	Achats	Ventes	Pertes nettes (profits)
Jus de pomme (83/84)	1,500	-	-
(84/85)	-	1,500	-
Légumes en conserve (83/84)	-	300	(300)
Raisins (80/81, 81/82, 82/83, 83/84, 84/85)	14,124	-	-
(81/82, 82/83, 83/84, 84/85)	-	1,612	12,512
Oignons (82/83, 83/84)	1,091	1,091	0
Pêches (83/84)	1,804	-	-
(84/85)	-	1,202	602
Poires (83/84)	1,477	-	-
(84/85)	-	819	658
Pommes de terre (80/81)	610	13	597
Fruits transformés (82/83, 83/84)	1,507	-	-
(83/84, 84/85)	-	540	967
Pruneaux (80/81, 81/82, 82/83, 83/84)	652	-	-
(82/83, 83/84)	-	163	489
Framboises (83/84)	4,840	-	-
(84/85)	-	1,716	3,124

Gricttes (80/81, 81/82, 82/83)	3,690	-	-
(80/81, 81/82, 82/83, 83/84)	-	4,036	(346)
Fraises (83/84)	62	-	-
(83/84, 84/85)	-	34	28
Maïs sucré (84/85)	280	-	280
Tomates (82/83), 83/84)	7,391	-	-
(83/84, 84/85)	-	6,122	1,269
Dindons (80/81, 81/82, 82/83, 83/84),	6,782	-	-
(80/81, 81/82, 82/83, 83/84, 84/85)	-	6,725	57
Total	45,810	25,873	19,937

ASSURANCE-RÉCOLTE
(Agriculture Canada)

OBJECTIF

1. Les producteurs peuvent s'assurer contre les risques naturels.

2. Les producteurs peuvent emprunter plus facilement lorsqu'ils sont couverts par une assurance.

3. Un bon programme d'assurance-récolte élimine la nécessité des programmes spéciaux d'urgence.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur l'assurance-récolte de 1959; additions importantes en 1973-1974

Programme législatif; deux formules de contribution fédérale mentionnées dans la Loi

Un préavis de cinq ans est requis pour tout changement que le gouvernement fédéral voudrait apporter, à moins qu'il n'y ait entente avec les provinces.

RESSOURCES (millions $)

82-83	83-84	84-85	85-86	86-87
142	134	188	160	180

Administration fédérale : 486,000 $ /
9 années-personnes

DESCRIPTION

Les provinces établissent de bons programmes d'assurance pour toutes les denrées. Les régimes couvrent tous les risques et sont adaptés au schéma de production de l'entreprise agricole ou de la localité.

Agriculture Canada approuve et accepte chaque année une ou des option(s) de participation financière fondée(s) sur la couverture des dépenses en espèces liées aux facteurs de production. Agriculture Canada paye chaque organisme provincial d'assurance-récolte tous les trois mois, selon la formule convenue et les polices vendues.

Les provinces vendent activement des polices d'assurance aux agriculteurs et font les estimations relatives aux demandes d'indemnité.

Huit provinces ont choisi la formule par laquelle le Trésor fédéral assume 50 % des coûts actuariels et les agriculteurs, l'autre tranche de 50 % sous forme de primes, tandis que les provinces paient tous les frais administratifs.

Seuls le Québec et Terre-Neuve ont opté pour la formule selon laquelle les Trésors fédéral et provincial payent chacun 25 % des coûts actuariels et se partagent également les frais d'administration. Les agriculteurs payent les 50 % restant sous forme de primes. Cette formule est habituellement plus attrayante pour les provinces au début.

Exception faite des cultures fourragères, les produits sont maintenant tous couverts dans la plupart des provinces. En ce sens, l'assurance-récolte est maintenant un programme et un secteur d'activité en pleine maturité.

Les coûts du programme dépendent des produits couverts, du taux de participation, de l'amélioration constante de la productivité et de l'augmentation des coûts de production qui nécessitent une protection plus élevée.

Il est probable que l'augmentation lente mais soutenue de la productivité et l'accroissement du coût des facteurs de production feront grimper les primes. Il est difficile de prévoir parfaitement les taux de participation, mais ils devraient augmenter avec le temps pour certains produits.

Le gouvernement fédéral a incité les provinces à établir des programmes d'assurance pour les cultures fourragères afin d'éviter de recourir à de coûteux programmes spéciaux d'urgence. Le Québec et l'Ontario possèdent maintenant des programmes bien établis d'assurance des cultures fourragères. Ceux de l'Alberta et du Manitoba seront tout à fait complets en 1986-1987 et celui de la Saskatchewan le sera peu après. Seuls les éleveurs de bétail qui achètent du fourrage ne seront pas couverts par une assurance.

BÉNÉFICIAIRES

Les producteurs participant à un programme d'assurance-récolte ont l'avantage de profiter de primes qui

représentent seulement la moitié des coûts actuariels du programme et de ne pas payer les frais administratifs. Les montants des subventions fédérales par province sont donnés en annexe. Environ 55 % des producteurs sont couverts par une assurance (118,000 des 210,000 producteurs dont les ventes dépassent 10,000 $).

Taux de participation - dans les principales provinces

Sask.	75 %	Qué.	48 %
Man.	75 %	Ont.	40 %
Alb.	60 %	C.-B.	26 %

Les producteurs qui ont le plus tendance à contracter une assurance sont :

- ceux qui se spécialisent dans une seule culture;
- ceux dont le revenu d'exploitation agricole constitue la plus grande partie du revenu familial;
- ceux dont les cultures présentent des risques élevés, par ex. l'orge, le blé et le colza Canola;
- ceux qui ne peuvent se permettre de manquer de liquidités;
- ceux qui ont des exploitations de moyenne et de grande taille.

Les producteurs qui pratiquent la polyculture ou ceux qui combinent la culture et l'élevage sont moins portés à souscrire à une assurance-récolte.

Les gouvernements, tant provinciaux que fédéral, bénéficient du programme d'assurance-récolte, car il donne une dimension commerciale à la gestion des risques. En l'absence d'un tel régime, une obligation sociale implicite s'impose, des programmes spéciaux d'urgence sont nécessaires et des inéquités s'ensuivent.

ANALYSE

L'analyse faite en 1984 concluait que l'assurance-récolte remplit son rôle dans la gestion des risques.

L'assurance-récolte constitue un programme fondamental que les gouvernements doivent continuer à financer en vue d'atténuer un grand facteur d'incertitude.

Selon les conclusions de cette analyse, le niveau de subvention des primes était un facteur important dans la participation des producteurs. Une augmentation des primes dépassant 20 % se répercuterait sur la participation; plus l'augmentation serait forte, plus l'effet se ferait sentir.

Les organismes provinciaux d'assurance-récolte sont tous solides du point de vue financier.

Les contributions financières du Trésor fédéral et des provinces étaient sensiblement du même ordre avant la modification de la Loi en 1973 (fédéral : 4 millions de dollars, provinces : 2 millions de dollars); depuis, cependant, il s'est créé un déséquilibre.

L'analyse révèle que les gouvernements ont pu réduire les demandes de programmes spéciaux d'urgence grâce à l'assurance-récolte. L'absence de plans d'assurance des cultures fourragères a donné lieu à des programmes d'urgence coûteux (p. ex. le programme d'aide aux éleveurs des Prairies victimes de la sécheresse en 1980 a coûté 48 millions de dollars et celui de 1984, 30 millions au Trésor fédéral).

L'objectif à long terme que devrait poursuivre le gouvernement fédéral devrait être de faire assumer aux producteurs une portion plus grande des coûts tout en maintenant le taux de participation. Il faudrait également équilibrer davantage les parts fédérale et provinciale dans la contribution de l'État à l'assurance-récolte.

Cette option aurait les effets suivants :

- Épargnes éventuelles pour le Trésor fédéral (voir le tableau).

- Négociations avec les provinces; les changements les plus importants dans le montant des contributions se feraient sentir en Saskatchewan et en Alberta mais, en pourcentage, les changements seraient comparables en Ontario et au Manitoba.

- Augmentation de la contribution des producteurs (augmentation des primes de 20 %).

- Efficacité inchangée des programmes.

Agriculture Canada devrait examiner d'autres formules. Il serait peut-être possible et souhaitable d'augmenter encore plus la contribution des provinces.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'aviser les provinces de l'intention du gouvernement fédéral de renégocier comme suit la formule de partage des coûts pour l'année financière 1990-1991 :

- contribution de l'ordre de 60 % par les producteurs, par le versement de primes;
- paiement de 10 % des coûts actuariels et de tous les frais administratifs par les provinces;
- paiement de 30 % des coûts actuariels par le Trésor fédéral.

Modification des contributions (valeurs de 1984-1985 utilisées comme indicateur) en millions de dollars

	Statu quo			Nouvelle option			Modification des coûts		
	Prov.	Féd.	Producteurs	Prov.	Féd.	Producteurs	Prov.	Féd.	Producteurs
C.-B.	.7	3.3	3.3	1.4	1.9	4.6	.7	(1.4)	.7
Alb.	10.0	51.3	51.3	20.3	30.7	61.6	10.3	(20.6)	10.3
Sask.	9.2	64.1	64.1	22.0	38.5	76.9	12.8	(25.6)	12.8
Man.	4.0	16.0	16.0	7.2	9.6	19.2	3.2	(6.4)	3.2
Ont.	3.6	21.1	21.1	7.8	12.7	25.3	4.2	(8.4)	4.2
Qué.*	9.0	9.0	11.2	9.0	6.8	13.4	-	(2.2)	2.2
N.-B.	.5	1.0	1.0	.7	.6	1.2	.2	(.4)	.2
N.-É.	.3	.2	.2	.4	.1	.2	.1	(.1)	-
Î.-P.-É.	.2	1.2	1.2	.4	.8	1.4	.2	(.4)	.2
T.-N.*	.1	.3	.1	.1	.2	.2	-	(.1)	.1
TOTAUX	37.6	167.5	169.5	69.3	101.9	203.4	31.7	(65.6)	33.9

* Le Québec et T.-N. n'appliquent pas la même formule que les autres provinces.

DÉGÂTS CAUSÉS AUX RÉCOLTES PAR LES OISEAUX AQUATIQUES MIGRATEURS

OBJECTIF

Verser une indemnité dont le coût est partagé à part égale entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial compétent pour couvrir une partie des pertes dues aux dégâts causés aux récoltes par les oiseaux migrateurs.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur le ministère de l'Agriculture

RESSOURCES (millions $)

80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86
1.8	0.6	0.8	1.1	1.5	2.9*

* Manitoba - 0.5
Saskatchewan - 1.0
Alberta - 1.4

DESCRIPTION

L'Ouest canadien est situé sur les principaux trajets des oiseaux migrateurs qui se dirigent du Grand Nord vers le sud. Les oiseaux se posent sur les étangs et les marécages, se nourrissent du grain des champs avoisinants et les piétinent.

Un traité canado-américain protège les oiseaux aquatiques migrateurs. Il interdit aux agriculteurs d'abattre les oiseaux ou d'altérer leur habitat et la GRC est chargée de l'appliquer au nom du gouvernement fédéral.

Les producteurs qui se trouvent sur le trajet des oiseaux s'indignent qu'un petit nombre de producteurs doivent supporter une obligation qui incombe à toute la société. Ils peuvent effrayer les oiseaux (ce qui ne fait que transférer les pertes à l'exploitation voisine) et certains tentent de modifier les pratiques culturales. Cependant, ils ne peuvent pas prendre de mesures défensives directes.

Bien que les oiseaux dévient de leur trajet d'année en année, on peut généralement prédire les zones qui seront endommagées. Les dégâts sont manifestement plus graves les années où la récolte est retardée à cause des caprices du temps, mais ils restent suffisamment prévisibles pour qu'une assurance-récolte soit hors de prix.

La forte demande de dédommagement de la part des producteurs et des trois provinces des Prairies a débouché sur le premier programme d'indemnisation au début des années 70. Le gouvernement fédéral et ceux de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba ont conclu des ententes comportant trois composantes complémentaires, soit la préservation de l'habitat, la prévention des dégâts causés aux récoltes et l'indemnisation des producteurs.

Les provinces fournissent la moitié du financement de ce programme en remplacement de la contribution que le producteur devrait normalement verser dans un régime d'assurance-récolte. Agriculture Canada verse l'autre moitié des coûts du programme d'indemnisation, lequel est administré par les organismes provinciaux responsables de l'assurance-récolte.

Les indemnités sont établies d'après l'évaluation de l'étendue du sinistre multipliée par un maximum de 70 $ l'acre, ce qui correspond à peu près aux indemnités moyennes versées dans le cadre des programmes d'assurance-récolte. Comparativement, la valeur marchande du blé en 1984 pouvait être de l'ordre de 125 $ l'acre. Ce niveau limité d'indemnisation donne lieu à des paiements dont le montant ne dépasse pas 1,000 $ en moyenne.

BÉNÉFICIAIRES

Chaque année, entre 1,500 et 2,000 producteurs demandent une indemnité pour les dégâts causés à quelque 125,000 acres de récoltes.

ANALYSE

Au moment de l'évaluation, les producteurs estimaient que le niveau d'indemnisation était faible. Depuis lors, le taux maximum d'indemnisation a été porté de 50 $ à 70 $ l'acre.

Les ententes de cinq ans signées avec les provinces en 1983-1984 s'appliquent tant à la prévention qu'à

l'indemnisation. Le fait que les provinces assurent la moitié du financement du programme montre qu'elles en reconnaissent la valeur.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement poursuive ce programme dans sa forme actuelle.

PROGRAMMES D'AIDE SPÉCIALE

OBJECTIF

1. Fournir au secteur agro-alimentaire une aide financière pour le défrayer des pertes dues, en général, à un désastre naturel.

2. Maintenir les ressources de base pour la production.

3. Aider les provinces à remplir des obligations financières importantes et imprévues.

DOCUMENT HABILITANT

Décret en vertu de l'article 5 de la Loi sur le ministère de l'Agriculture

RESSOURCES (millions $)

80/81	81/82	82/83	83/84	84/85
49.8	81.4	3.4	9.2	79.5

BÉNÉFICIAIRES

Les programmes d'aide spéciale en 1984-1985 sont les suivants :

- Programme d'aide aux éleveurs des Prairies victimes de la sécheresse : 30.3 millions de dollars (programme de 60 millions de dollars dont le gouvernement fédéral finance la moitié);

- Programme d'aide pour les pertes causées par les excès d'eau (Sask., Man.) : 9 millions de dollars (la moitié des fonds proviennent du gouvernement fédéral);

- Programme d'aide aux producteurs de cultures fourragères (Qué.) : 27.2 millions de dollars (entièrement à la charge du gouvernement fédéral);

- Reconstitution des vergers de pommiers (Maritimes, Qué., Est de l'Ontario) : 13.5 millions de dollars (entièrement à la charge du gouvernement fédéral).

DESCRIPTION

Les décisions sont prises cas par cas. Il n'existe pas de loi, de programme ou de source de fonds qui s'applique spécifiquement à l'aide spéciale.

Suite à une démarche des producteurs et, souvent, des provinces elles-mêmes, le ministre de l'Agriculture demande au Conseil du Trésor d'approuver ces programmes.

Habituellement les fonds supplémentaires proviennent de la réserve d'intervention du Comité du Cabinet chargé du développement économique, quoique d'autres sources soient souvent envisagées.

La filière générale d'autorisation se présente comme suit : le ministre de l'Agriculture obtient le plus souvent un décret qui l'autorise à signer avec la ou les provinces touchées, une entente relative au partage des coûts et à l'exécution du programme.

Dans la mesure du possible, ce sont les provinces qui appliquent les programmes d'aide spéciale étant donné : a) qu'elles en assument souvent une partie du coût et b) qu'elles appliquent les programmes d'assurance-récolte et que, par conséquent, elles sont plus à même d'identifier les producteurs admissibles et d'évaluer les pertes et les montants des indemnités à payer.

Le gouvernement fédéral applique lui-même le programme uniquement lorsque les provinces refusent d'y participer.

ANALYSE

Dans la plupart des cas, il y a chevauchement ou double emploi entre l'assurance-récolte et les programmes d'aide spéciale.

Le Groupe d'étude juge l'assurance-récolte préférable à l'aide spéciale pour les raisons suivantes :

a. L'assurance-récolte est plus rentable (les coûts sont partagés non seulement avec les provinces mais également avec les producteurs).

b. Elle récompense l'initiative et l'autonomie personnelles des producteurs qui choisissent eux-mêmes de s'assurer ou non.

c. Elle est plus équitable. Les programmes d'aide spéciale présentent toujours des problèmes concernant : 1) le type de produits et de pertes couverts; 2) la délimitation des zones de sécheresse ou d'inondation visées; et 3) le niveau d'indemnisation dans les différentes zones. Les inconséquences sont surtout évidentes lorsque les provinces jouent un rôle de premier plan et lorsqu'elles ne sont pas du même avis. Un autre problème découle du fait qu'il est difficile de trouver une source de fonds; d'une fois à l'autre, des dégâts semblables peuvent, selon la disponibilité des fonds, donner lieu à des indemnités différentes.

Lorsqu'il y a des lacunes dans le régime d'assurance-récolte, l'aide spéciale peut jouer un rôle temporaire. Par exemple, l'aide spéciale a été d'un grand secours aux éleveurs. Les programmes de préservation des troupeaux adoptés en 1980-1981 et en 1984-1985 visaient à assurer que les producteurs aux prises avec l'augmentation locale du coût des aliments du bétail (à cause de la sécheresse) ne soient pas obligés de vendre leur bétail à des prix dérisoires pour ensuite reconstituer leur troupeau en achetant des animaux à des prix plus élevés.

Il existe une formule courante d'aide financière par laquelle le gouvernement fédéral vient en aide à une province qui fait face à des dépenses imprévues à cause d'un désastre naturel. Ce programme ne s'applique pas dans les cas où les producteurs auraient pu souscrire une assurance-récolte.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures qui suivent :

- Couvrir les pertes au moyen du régime d'assurance-récolte et non par des programmes spéciaux. (Telle est d'ailleurs la politique qu'a adoptée le gouvernement en décembre 1984, lorsque le Conseil du Trésor a décidé que des indemnités seraient versées aux producteurs de cultures fourragères du Québec et aux producteurs de céréales du Manitoba et de la Saskatchewan à condition que l'information accompagnant les paiements spécifie clairement qu'à

l'avenir les indemnités seront versées uniquement dans le cadre de l'assurance-récolte.)

- Faire connaître largement cette directive pour qu'elle puisse s'appliquer en pratique.

PROGRAMME DE FINANCEMENT DES ENTREPRISES AGRICOLES

De nos jours, l'exploitation agricole au Canada est une activité commerciale complexe, qui nécessite habituellement un investissement de 400,000 $ ou plus que l'agriculteur doit administrer avec un sens aigu des affaires s'il veut réussir. L'idée maîtresse qui se dégage du rapport du Groupe d'étude sur l'agriculture est que les gouvernements devraient traiter le secteur agricole comme un secteur commercial, puisqu'ainsi, l'industrie, les gouvernements et le Canada tout entier en bénéficieront.

L'agriculture moderne est une industrie de capital qui doit pouvoir obtenir du crédit à moyen et à long termes et avoir un fonds de roulement.

L'agriculture donne un rendement très variable et très imprévisible d'une année à l'autre. Dans les années 30, la grande misère du secteur agricole a entraîné l'adoption de politiques et de lois visant à protéger les agriculteurs contre les difficultés financières. Le rôle des banques est alors devenu beaucoup plus effacé dans ce secteur.

Le gouvernement fédéral a répondu aux besoins des agriculteurs en créant un organisme pouvant leur prêter directement (la Société du crédit agricole - SCA) et en établissant un plan de garantie de crédit à court terme (Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles). Les provinces ont aussi mis sur pied des programmes de prêts directs et de garantie de crédit.

Au cours des années 70, la prospérité et la gestion de plus en plus perfectionnée des entreprises agricoles ont incité les banques à assumer un rôle important en accordant du crédit à long terme (hypothèques) à des exploitations agricoles saines, ayant des capitaux et des antécédents solides. Les banques ont augmenté leurs offres de crédit à court et à moyen termes, parfois en l'absence de toute garantie de l'État, parfois avec une garantie du gouvernement provincial, et peu souvent en vertu des garanties offertes aux termes de la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles. Les banques se sont également dotées d'un personnel ayant de l'expérience dans la gestion des entreprises agricoles, de façon à offrir un meilleur service à cette clientèle.

Au cours des années 70, le taux d'inflation élevé et les prix intéressants obtenus pour les récoltes en général ont entraîné une augmentation importante du prix des terres. Il y avait aussi un élément de spéculation favorisant la montée en flèche des prix qui était attribuable en partie à la tendance à long terme et en partie aux avantages tirés du régime fiscal, notamment les dispositions sur les gains en capital.

Cette situation a donné une industrie agricole dont l'actif total dépasse largement 100 milliards de dollars et dont le produit net anticipé est de l'ordre de 4 milliards de dollars (2 milliards de dollars seulement sont déclarés aux fins de l'impôt). Ce taux de rendement apparemment faible du capital investi doit tenir compte des prévisions d'une appréciation continue de la valeur des terres agricoles qui se traduit au bout du compte par un gain en capital (à l'égard duquel les agriculteurs peuvent se prévaloir d'une disposition fiscale avantageuse).

La valeur des terres agricoles a atteint un sommet au début des années 80 puis a commencé à diminuer en raison de la baisse des prix des produits et du taux d'inflation moins élevé. Les taux d'intérêt réels sont cependant restés élevés.

Il existe en réalité deux catégories distinctes lorsqu'on considère le rapport dette-capitaux propres des entreprises agricoles. Un groupe très important (plus ancien, bien établi) est formé d'agriculteurs ayant peu de dettes et donc peu d'intérêts à rembourser. La valeur actuelle plus faible de leurs terres diminue leur actif global mais ne menace pas leur entreprise. L'autre groupe se compose d'agriculteurs (plus jeunes, en affaires depuis moins de 10 ans) qui ont acheté des terres et des quotas de production au cours de la montée des prix à la fin des années 70. C'est l'augmentation de la valeur de l'actif plutôt que le rendement anticipé qui a incité certains prêteurs et certains emprunteurs à s'entendre sur des montants assez considérables. Les faibles profits obtenus par suite des bas prix des produits ont fait que certains producteurs n'ont pu respecter pleinement les modalités de remboursement de leurs dettes. La dépréciation des terres place donc ces entreprises dans une situation précaire car les possibilités de refinancement sont plus limitées ou même éliminées.

Selon toute probabilité, les prix de la plupart des produits ne se relèveront que lentement au cours des prochaines années. Les taux d'intérêt réels restant élevés, le prix des terres continuera à baisser, mais plus lentement toutefois; ce rajustement est nécessaire pour que l'agriculture se porte mieux à long terme.

Les entreprises agricoles individuelles qui ont un mauvais rapport dette-capitaux propres doivent obtenir les meilleurs avis possible de leurs conseillers financiers (les banques dans un certain nombre de cas et la SCA dans un grand nombre d'autres cas) et du personnel spécialisé des gouvernements provinciaux. Même lorsque le conseil donné est de vendre, il est rare que l'entreprise agricole cesse son activité.

Les tentatives faites par les gouvernements pour aider les producteurs ayant peu de capitaux propres sont très coûteuses; leurs effets à long terme ne sont pas évidents et elles sont en outre très injustes. La note dans l'évaluation du programme de réduction des taux d'intérêt sur les prêts agricoles de 1981 est éloquente à cet égard.

Dans l'ensemble, le secteur agricole survit à une période des plus difficiles. Les banques n'ont qu'environ 5 % de leurs comptes qui sont en souffrance depuis plus de 90 jours. Par ailleurs, bien que le bilan de la Société du crédit agricole fasse état d'importantes provisions pour pertes, la plus grande partie a trait au programme de 1981.

À long terme, le secteur agricole a surtout besoin de crédits suffisants pour financer des entreprises qui nécessitent beaucoup de capitaux; il doit obtenir ce crédit de sources aptes à le conseiller et à faire preuve d'une certaine souplesse en cas de fluctuations du marché à court terme. Les banques ont confirmé qu'elles ont l'intention de continuer à prêter aux entreprises agricoles établies. Par ailleurs, la SCA est bien placée pour offrir du crédit et des conseils aux nouveaux venus. Les provinces ont aussi mis en place des organismes prêteurs et des programmes de garantie pour compléter le réseau.

Options

Compte tenu de l'analyse qui précède, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'ordonner à la Société du crédit agricole de fonctionner davantage comme une entreprise, d'emprunter sur le marché

libre et d'accorder des prêts selon des critères établis. Au cours des cinq prochaines années, le bilan de la SCA pourrait s'améliorer à un point tel que le gouvernement pourrait envisager de la privatiser, peut-être en en faisant une coopérative agricole.

Lorsque le gouvernement enjoint la SCA d'accorder un prêt à un client qui ne satisfait pas aux critères établis, le gouvernement devrait en assumer le risque. Il faudrait prévoir un compte "Canada" spécial pour de tels prêts dans le bilan de la SCA et toute perte serait compensée chaque année à même les fonds de réserve du gouvernement. L'expérience coûteuse et peu satisfaisante du Programme de réduction du taux d'intérêt sur les prêts agricoles adopté en 1981 indique qu'une telle approche s'impose.

Les programmes garantissant des avances de fonds aux producteurs inscrits à la Commission canadienne du blé et aux nombreux producteurs d'autres cultures prévoient des subventions remboursables sans intérêt qui sont injustifiées. Ce dont les agriculteurs ont vraiment besoin c'est d'avoir des crédits disponibles. Il devrait être suffisant de maintenir la garantie de la Commission canadienne du blé et d'autres organismes de commercialisation pour assurer la disponibilité de fonds provenant des banques.

Grâce à sa garantie de crédit à court et à moyen termes, la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles a été un succès. Les banques se sont pleinement engagées à fournir ce crédit dans un avenir prévisible. Par conséquent, cette loi devrait expirer, comme prévu, en juin 1985.

RÉDUCTION DES TAUX D'INTÉRÊT SUR LES PRÊTS AGRICOLES (Agriculture Canada)

OBJECTIF

Prêter aux agriculteurs qui font face à de sérieuses difficultés financières dans le but de restructurer leur dette et de subventionner une partie du taux d'intérêt pendant les deux premières années du prêt.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les prêts agricoles bonifiés (1982 et 1983)

La SCA a présenté, en juin 1982, le Programme spécial d'aide financière à l'agriculture (PSAFA).

RESSOURCES (millions $)

82-83	83-84	84-85	85-86
3.4	10.5	10.3	4.2

- Les fonds sont d'Agriculture Canada.
- Les prêts ont été gérés par le personnel existant de la SCA.
- La réduction des taux d'intérêt aura coûté au total environ 28.4 millions de dollars.

DESCRIPTION

Aux termes de l'article 11(1.1) de la Loi du crédit agricole, la Société peut exécuter toute tâche (liée à l'agriculture) que peut lui confier le gouvernement.

Le ministère de l'Agriculture a réduit les taux d'intérêt de 5 points de pourcentage dans le cadre du programme de 1982-1983 et de 4 points dans le cadre du programme de 1983-1984. Les réductions sont valables pendant les deux premières années du prêt.

La SCA a consolidé en un seul prêt les dettes contractées envers divers créanciers.

Le programme de réduction des taux d'intérêt a pris définitivement fin le 27 juin 1984.

BÉNÉFICIAIRES

Environ le tiers des quelque 1,900 producteurs étaient de l'Ontario et provenaient surtout du secteur des viandes rouges.

Le montant maximal du prêt est fixé à 350,000 $ par personne, conformément aux lignes directrices courantes de la SCA.

OBSERVATIONS

Environ 1,900 prêts ont été octroyés pour un montant total de 352 millions de dollars. Cela équivalait à des prêts moyens d'environ 185,000 $ chacun.

La proportion des capitaux propres des clients était en moyenne de 34.3 %, comparativement à 50 % pour un client normal de la SCA.

Les prêts accordés en 1981, en 1982 et en 1983 ont été consentis à des taux d'intérêt plus élevés, c.-à-d. 16 % et plus. Lorsque la réduction des taux a pris fin au bout de deux ans, la plupart des agriculteurs concernés n'avaient pas résolu leurs problèmes. Par la suite, en janvier 1985, le ministre de l'Agriculture a ordonné à la SCA de réduire les taux de la plupart de ces clients à 12 3/4 %.

Des pressions continues (p. ex. de la part du Groupe de travail fédéral-provincial sur l'agriculture en novembre 1984) sont exercées en faveur d'une reconduction du programme avec une réduction des taux d'intérêt de 4 points de pourcentage.

La SCA estime que le programme n'était pas efficace et était mal conçu. La période de deux ans prévue pour le rétablissement de la position financière des agriculteurs était en général peu réaliste. La SCA estime que la période aurait dû être plus longue ou qu'il aurait dû y avoir possibilité de renouveler le prêt.

La Colombie-Britannique, le Québec, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et la Saskatchewan ont des programmes provinciaux qui offrent des réductions de taux d'intérêt sur les emprunts contractés auprès de la SCA.

ANALYSE

Le PSAFA a eu les effets secondaires négatifs suivants :

a. La SCA a dû prendre à sa charge les comptes boiteux d'autres créanciers et a donc subi des pertes.

b. Le programme a donné un sursis à des exploitations non viables.

c. Le programme accordait une période trop courte aux entreprises agricoles pour rétablir leur situation financière et, par conséquent, il a eu peu d'effets significatifs dans l'ensemble.

Nonobstant les mérites du plan de réduction des taux d'intérêt, le programme montre que la SCA peut être un outil utile pour appliquer directement au secteur agricole les programmes du gouvernement fédéral.

Il est difficile de déterminer si un programme de réduction des taux à plus long terme pourrait aider un nombre important de clients. Le programme récent a pu réussir à atténuer les effets qu'aurait produit la faillite d'un grand nombre d'entreprises agricoles, c'est-à-dire qu'il a ralenti la baisse de la valeur des actifs.

Ce programme d'aide s'adressait particulièrement aux producteurs ayant une dette élevée, et les avantages qu'il conférait venaient s'ajouter à ceux procurés par tout autre outil de gestion du risque (comme les programmes d'assurance et de stabilisation).

On estime que le PSAFA fera perdre quelque 32.6 millions de dollars à la SCA au cours des cinq prochaines années. Ce chiffre ne tient pas compte des subventions ni des pertes dues à la fixation du taux d'intérêt à un niveau inférieur. Contrairement à ce qui s'est produit dans le cas de ces pertes, les pertes subies dans le cadre du PSAFA seront portées à la charge de la SCA; en fait, celle-ci est en train de mettre sur pied un programme spécial pour faire face à ce problème.

(millions $ - Valeur actuelle)

	84-85	85-86	86-87	87-88	88-89	89-90
Pertes totales prévues pour la SCA	24	35.2	31.9	13.8	5.6	3.7
Pertes découlant seulement du PSAFA	3.4	10.5	12.1	6.1	.5	0
Pourcentage des pertes totales représenté par les pertes du PSAFA	14 %	30 %	38 %	44 %	9 %	0

La diminution d'environ 4 points de pourcentage des taux d'intérêt qui a été faite le 1er janvier 1985 devrait coûter environ 55 millions de dollars (valeur actuelle). Cela représente des pertes de recettes pour le Canada d'environ 16 millions de dollars par année pendant les cinq prochaines années (80 millions de dollars). La SCA ne subira pas de pertes car elle a reçu le pouvoir de refinancer ses billets du Trésor (qui étaient à environ 15.75 %) au taux courant. Cette perte sera plutôt prise en charge par le ministre des Finances et figurera dans les frais de la dette.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement conserve le programme tel qu'il existe pour les raisons suivantes :

a. Le faible pourcentage de bénéficiaires qui n'ont, en fait, peut-être pas la compétence ou les ressources nécessaires pour réussir à l'avenir.

b. Le fait que la SCA ait dû assumer d'autres dettes en permettant une consolidation a fait augmenter ses pertes.

Les pertes occasionnées par ce programme doivent être portées au compte "Canada" spécial et non pas au compte de la SCA.

SOCIÉTÉ DU CRÉDIT AGRICOLE

OBJECTIF

Offrir des services financiers par le biais de prêts agricoles à long terme et de conseils en matière de gestion, dans le but de permettre aux agriculteurs canadiens d'établir et de développer leur entreprise et d'en maintenir la viabilité.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi du crédit agricole de 1959

Loi sur le crédit aux syndicats agricoles (voir SCA 2)

RESSOURCES (millions $)

	83-84	84-85	85-86	86-87
Emprunts nets (Trésor)	354	(196)	90	272

Frais d'administration - 31.6 millions de dollars/ 659 employés (Détails en annexe).

DESCRIPTION

Prêts hypothécaires à long terme, renouvelables aux 5, 10 ou 20 ans; les taux d'intérêts sont basés sur le coût des fonds plus 1.25 %.

Les fonds sont destinés aux agriculteurs qui n'ont pas les capitaux ou les résultats exigés normalement par les sociétés prêteuses privées.

En vertu du Règlement afférent à la Loi, la SCA peut refuser d'aider un agriculteur lorsqu'elle juge qu'il a des ressources suffisantes pour obtenir des fonds d'une société privée.

Deux types de prêts sont accordés :

a. les prêts ordinaires destinés aux agriculteurs à plein temps.

b. les prêts accordés aux nouveaux agriculteurs (article 33) dont l'entreprise doit être économiquement viable au bout de 5 ans.

Les prêts maximums sont de 350,000 $ par personne et de 600,000 $ par groupe. Les prêts sont garantis par des hypothèques immobilières (non limitées par la Loi sur les banques à 75 % de la valeur marchande) et appuyés au besoin par des hypothèques mobilières.

OBSERVATIONS

La SCA a pour 4.6 milliards de dollars en prêts non remboursés en vertu de la Loi sur le crédit agricole (78,551 prêts). Elle détient de 39 % du marché des prêts agricoles à long terme au Canada.

Plus de 50 % des prêts (1982 et 1983) ont été utilisés à des fins de refinancement ou de consolidation, comparativement à 30 % avant 1982 et après 1983.

La demande a brusquement diminué en 1984-1985. Toutefois, elle devrait augmenter graduellement et de façon significative en 1986-1987 à cause des programmes temporaires comme le Programme des obligations des petites entreprises (pour les clients qui représentent un risque relativement élevé) qui viennent à expiration.

La Loi sur le crédit agricole a été modifiée de façon considérable depuis 1959; les modalités ressemblent parfois à celles qui prévalent dans le secteur commercial, c.-à.-d. des pénalités pour les remboursements anticipés, des périodes de renouvellement plus courtes avec taux fondés sur ces périodes et des emprunts effectués sur le marché auprès d'autres sources que le Trésor.

Soixante-quatre pour cent des prêts accordés récemment étaient destinés aux entreprises de culture commerciale. Les emprunteurs viennent pour la plupart de la Saskatchewan et de l'Ontario.

Cinq provinces disposent du même genre de programme de financement à long terme (Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard). Six provinces offrent des taux d'intérêts réduits sur des prêts de la SCA (Colombie-Britannique, Québec, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Saskatchewan et Ontario).

ANALYSE

Le Comité de l'agriculture de l'Association des banquiers canadiens fait part de ce qui suit :

- Les banques recherchent des clients ayant des exploitations agricoles commerciales viables, des capitaux et des résultats probants.

- De l'avis des banques, la SCA ne fait pas de concurrence déloyale, à condition qu'elle limite son champ d'activité aux agriculteurs qui n'en sont pas encore à l'étape commerciale. Ce point de vue se fonde sur le fait qu'on suppose que de tels clients pourraient transiger avec des banques au bout de cinq ans ou plus.

- Les banques estiment que les avantages découlant des subventions sont capitalisés dans des actifs agricoles et nuisent donc par le fait même à l'industrie.

Efficacité opérationnelle de la SCA

Les frais de fonctionnement sont couverts par une marge de 0.75 %. Cette marge se compare favorablement à celle de la BFD qui exige 3.0 % et celle des banques qui se situerait entre 0.75 et 1.00 %.

Dans le passé, les pertes de la SCA ont été faibles, se situant à 0.03 % du principal non remboursé. Les pertes augmentent toutefois (en raison de la diminution de la demande et de la baisse de la valeur immobilière des entreprises agricoles) et elles devraient atteindre un sommet de 0.7 % en 1985-1986. Ces pertes sont actuellement déduites de la provision pour créances douteuses de la SCA. Cette situation se reflète dans la perte de revenu net. (Voir l'annexe 1.)

En comparaison, les prêts accordés récemment par la BFD ont entraîné des pertes d'à peu près 3.0 % du principal non remboursé.

Quatre-vingt-deux pour cent des prêts de la SCA se portent bien. En 1984, 20 % (110) des faillites d'entreprises agricoles concernaient des clients de la SCA. Parmi ces derniers, 14 étaient des clients du PSAFA.

Par suite de la diminution de la demande en 1984-1985, le montant des emprunts nets au Trésor a été négatif, ce qui indique qu'un remboursement substantiel a été fait au Trésor.

Le personnel de la SCA a reçu une formation en gestion des finances et de la production agricoles. Avec ses 250 conseillers sur le terrain, comparativement aux 150 spécialistes des prêts agricoles qui travaillent dans les banques, la SCA est mieux outillée pour offrir toute une gamme de services consultatifs et de services de gestion agricole. En fait, la SCA doit être plus habile que les banques pour mener ses clients vers la réussite commerciale. La SCA est aussi l'outil idéal lorsque Agriculture Canada veut effectuer des études sur le terrain dans le domaine des finances agricoles.

POLITIQUES

La SCA est tenue en tant que société de la Couronne d'obtenir un rendement raisonnable de ses capitaux. Cet objectif a tendance à entrer en conflit avec l'obligation de prêter à des clients qui représentent un risque plus élevé lorsqu'on interprète cette obligation comme la nécessité de prêter à un taux d'intérêt préférentiel.

Étant donné que le ministre des Finances, le président du Conseil du Trésor et le ministre de l'Agriculture doivent approuver le programme annuel de la SCA, ce sont ces trois ministres qui déterminent l'orientation de la politique de la SCA.

Les fonctionnaires des organismes centraux ont réagi négativement aux pressions antérieures de la SCA pour obtenir des fonds du Trésor. On a interprété ces pressions comme résultant de prêts stimulés par les taux préférentiels. Les taux préférentiels, les marges inadéquates ainsi que les prêts marginaux sont le résultat d'une orientation imposée par le gouvernement.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les changements suivants en prévision d'une privatisation possible :

a. Éliminer les emprunts au Trésor. La SCA devrait modifier sa stratégie et obtenir ses fonds des marchés privés de façon à enlever la pression sur les fonds du Trésor. Pour ses nouveaux emprunts, la SCA ne devrait avoir recours aux fonds du Trésor que pour les liquidités nécessaires pour l'année financière en cours. Cela encouragerait

la Société à prêter à des taux établis d'après les forces du marché et à éviter les hypothèques à long terme fixées pour 20 ans.

b. Compte spécial "Canada". Lorsque le gouvernement fédéral décide d'établir et d'appliquer un programme de subvention ou d'aide spéciale par l'entremise de la SCA, il devrait en assumer tous les coûts. Par exemple, le Programme spécial d'aide financière à l'agriculture devrait, selon les prévisions, coûter à la SCA quelque 32.6 millions de dollars au cours des 8 à 10 prochaines années. De telles pertes devraient être couvertes par un compte spécial "Canada".

c. Enfin, le rendement devrait être raisonnable. Avec une marge de manoeuvre appropriée, par exemple 2 % de plus que le coût des fonds prêtés, les pertes diminueraient plus rapidement et la Société verrait sa position se raffermir au cours des cinq prochaines années. Avec un meilleur bilan, la SCA pourrait attirer plus rapidement des capitaux propres provenant des banques et des entreprises agricoles, du milieu agro-alimentaire et des gouvernements provinciaux.

Répercussions financières de l'option

	84-85	85-86	86-87	87-88	88-89
a) Éliminer les emprunts au Trésor :					
Montant net - Trésor	(196)	0	0	0	0
Montant net - marché	254	130	272	300	306
b) Revenus nets :					
Plan actuel de la Société	(18.7)	(6.2)	(8.0)	(3.8)	3
1. PSAFA - Compte "Canada"	(18.7)	(1.9)	(5.0)	(2.6)	3
2. PSAFA - Compte "Canada" + marge de 2 %	(18.7)	(.2)	(1.4)	4.9	14.6

* Les chiffres de ce tableau sont des estimations qui ne doivent être utilisées qu'à titre de référence; les projections détaillées devront être faites par la SCA.

** Les rendements positifs seraient d'abord utilisés pour améliorer la structure du capital et la marge brute d'autofinancement.

ANNEXE 1

Ressources en 1984 :

	C.-B.	Prairies	Ont.	Qué.	Atlantique	Bureau central	Total
Années-personnes	20	246	117	89	26	161	659*

* La SCA étant une société constituée en vertu de l'annexe D, le contrôle des années-personnes ne s'applique pas.
Les frais de fonctionnement de 31.6 millions de dollars sont couverts par le revenu net.

Source des fonds (millions $) :

		80-81	83-84	84-85	85-86
*1.	Montant net des emprunts au Trésor	265	354	(196)	90
2.	Montant net des emprunts sur le marché	0	256	254	40
3.	Remboursement des prêts	124	230	172 (est.)	120
4.	Totalité des fonds disponibles pour l'approbation de prêts	389	840	230 (est.)	250
5.	Demandes de prêts	509	779	230	250

* Variable clé, contrôlée traditionnellement par le ministre des Finances.

Plan proposé pour la Société (1985-1990) :

(millions $)

	84-85	85-86	86-87	87-88	88-89	89-90
1. Demandes de prêts	230	250	450	514	549	582
2. Revenu net avant impôts	(18.7)	(6.2)	(8.0)	(3.8)	3	11.7
3. Rendement du capital	(9.19 %)	(2.96 %)	(3.67 %)	(1.67 %)	.66 %	2.47 %
4. Montant net provenant du Trésor	(196)	90	272	300	306	309
5. Montant net des emprunts sur le marché	254	40				

* Fonds nets à venir du Trésor et(ou) du marché.

Pertes occasionnées par des prêts

	Avant 81	81-82	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87
1. Pertes en pourcentage du principal total non remboursé	.04	.08	.2	.3	.52	.7	.6
2. Pertes totales (valeurs courantes en millions de dollars)	1.5	3	8	13.7	24	35.2	31.9
3. Pertes provenant du PSAFA seulement					3.4	10.5	12.1

CRÉDIT AUX SYNDICATS AGRICOLES

OBJECTIF

La Société du crédit agricole est autorisée à accorder des prêts à moyen terme à des syndicats agricoles afin de réduire le risque et le coût élevé pour les agriculteurs individuels de l'achat de machines agricoles.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur le crédit aux syndicats agricoles, décembre 1964

La loi est appliquée par la Société du crédit agricole (voir SCA-1)

RESSOURCES (millions $)

	81-82	82-83	83-84	84-85
Approbation de prêts	5.6	2.3	2.9	1.5 (est.)
Fonds non budgétaires de la SCA/Frais d'administration compris dans les coûts de la SCA				
Profits (pertes)	.113	(.117)	(.178)	

DESCRIPTION

Un syndicat doit compter au moins 3 membres.

Un syndicat peut emprunter jusqu'à 80 % du coût des immobilisations, jusqu'à concurrence de 100,000 $, le maximum étant de 15,000 $ par membre syndiqué.

Les périodes de remboursement sont fixées à 15 ans au maximum pour les installations fixes et à 7 ans au maximum pour les machines agricoles mobiles.

Les prêts ne sont pas amortis et sont sujets à des intérêts composés calculés une ou deux fois par année. Ils sont garantis par un billet et parfois par une hypothèque.

Des frais de service équivalant à 1 % du montant du prêt sont exigés au début.

OBSERVATIONS

La SCA a approuvé 2,862 prêts, totalisant 53.3 millions de dollars, à des syndicats depuis 1964.

Au cours des deux dernières années, le nombre de prêts approuvés est tombé à des niveaux historiquement bas : 92 prêts seulement ont été approuvés, totalisant 2.9 millions de dollars en 1983-1984. Auparavant, il y avait environ 150 prêts par année, totalisant environ 4 millions de dollars.

ANALYSE

Les agriculteurs n'ont pas utilisé le programme pour les raisons suivantes :

- ils s'attendaient à ce que l'usage partagé présente des problèmes;
- les agriculteurs connaissaient mal le programme;
- avec l'augmentation de la taille des entreprises agricoles, il est moins nécessaire de partager l'équipement;
- les machines agricoles coûtent cher et les prêts accordés sont peu élevés;
- le personnel de la SCA n'a pas beaucoup fait la promotion du programme.

Étant donné les capitaux importants qu'exigent de nos jours les machines agricole et les problèmes d'encaisse que connaissent certains secteurs, l'objectif de ce programme devrait être plus pertinent maintenant qu'au cours des années inflationnistes de 1970.

À la suite d'une étude effectuée en 1984, la SCA a recommandé ce qui suit :

a. réduire de ? à 2 le nombre de membres qu'un syndicat doit avoir pour être admissible. Chaque membre devrait avoir une entreprise agricole viable distincte.

b. porter de 15,000 $ à 50,000 $ le montant maximal alloué par membre et porter le maximum pour un

syndicat à 500,000 $. Les montants maximums n'ont pas été rajustés pour tenir compte de l'inflation depuis 1964.

Il est difficile de prévoir les effets que ces changements auraient sur l'utilisation du programme. Toutefois, même si le montant total des prêts alloués aux syndicats devrait être augmenté, le Trésor n'en souffrirait pas si tous les fonds de la SCA provenaient du marché privé.

Le programme a été rentable jusqu'en 1983-1984 et en 1982-1983. Les pertes au cours de cette période sont dues principalement aux provisions pour pertes. On pourrait prévenir davantage les pertes nettes en permettant à la SCA d'établir des taux d'intérêt et des frais appropriés.

Il faudrait maintenir ce programme car a) les dépenses de fonctionnement sont minimes et b) il s'agit d'un outil valable pour un groupe restreint d'agriculteurs mais qui pourrait s'accroître.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de conserver le programme et de l'améliorer sensiblement afin de le rendre plus intéressant en prenant les mesures suivantes :

a. ramener de 3 à 2 le nombre minimum de membres que doit compter un syndicat pour être admissible, et

b. porter à 50,000 $ le montant maximum alloué par membre, jusqu'à concurrence de 500,000 $ par syndicat.

Le programme devrait être maintenu seulement si la SCA se voit confier le pouvoir de fixer elle-même ses taux d'intérêt et les frais qu'elle peut exiger, avec comme objectif de maintenir la rentabilité du programme.

Ce nouveau programme devrait s'appliquer pendant une période de trois ans, et être renouvelé à ce moment si la clientèle est suffisante.

PRÊTS DESTINÉS AUX AMÉLIORATIONS AGRICOLES

OBJECTIF

Augmenter les crédits disponibles à court et à moyen termes pour les agriculteurs en offrant une garantie gouvernementale aux prêteurs et en réduisant ainsi leurs risques.

APPLICATION

- Le 1er mars 1945 pour une période de 3 ans
- Le programme a été appliqué pendant 12 autres périodes, la dernière ayant commencé le 1er juillet 1983 pour se terminer le 30 juin 1985.

RESSOURCES

Projections de 1984-1985

1.	Réclamations	5,700,000 $
2.	Recouvrements	(300,000)
	Réclamations nettes	5,400,000 $

Dépenses de fonctionnement (salaires, etc.)
200,000 $/5 A.-P.

DESCRIPTION

- Il s'agit d'un prêt maximum de 100,000 $ au taux préférentiel + 1 %.
- Les prêts peuvent financer jusqu'à 75 % du coût des biens meubles et jusqu'à 90 % du coût des biens immobiliers.
- Le remboursement se fait en 15 ans pour la terre et en 10 ans pour les autres éléments.
- Les prêts sont destinés aux agriculteurs véritables et doivent servir aux dépenses liées aux améliorations agricoles, mais non au refinancement.

Les demandes, approuvées par les gérants des succursales bancaires, sont transmises sur une formule sommaire et comprennent la description et le coût des

éléments visés par le prêt. Le gérant de la succursale fait parvenir les demandes à la Division du développement agricole d'Agriculture Canada et les chèques sont habituellement envoyés en moins de 2 semaines.

En 1983, 15,100 prêts totalisant 208 millions de dollars ont été consentis et représentaient en moyenne 13,755 $ chacun.

Le programme avait comme objectif original de diminuer le risque du prêteur et d'inciter les banques à offrir des prêts agricoles à court et à moyen termes. Toutefois, l'objectif actuel (depuis 1981) est de maintenir la participation des banques.

L'objectif original a été atteint :

a. Les banques à charte consentent maintenant 66 % de toute la dette à court et à moyen termes.

b. Le portefeuille de l'ensemble des prêts agricoles des banques a tellement augmenté que seulement 6.4 % de ces prêts sont des prêts consentis en vertu de la Loi. En 1966, la proportion était d'environ 44 %.

Le nombre de prêts destinés aux améliorations agricoles a diminué continuellement depuis 1965 (quoique le montant par prêt ait augmenté); toutefois, en 1981, leur nombre a cessé de diminuer. Face aux graves difficultés financières que les entreprises agricoles ont connues et à la dépréciation des actifs, les banques ont maintenu leur niveau de prêts en vertu de ce programme depuis 1981.

Les réclamations consécutives à des faillites agricoles ont doublé à chaque année depuis 1981 et devraient atteindre 5 millions de dollars en 1985. Toutefois, les pertes après récupération s'élevaient encore à moins de 1 % en 1983. Depuis 1945, les pertes moyennes par suite de réclamations équivalent à 0.2 % des prêts accordés.

En raison des problèmes auxquels les agriculteurs font face actuellement, ils utilisent régulièrement ce programme et ils pourraient même l'utiliser davantage. Toutefois, il demeure que les banques ont maintenant des programmes de prêts agricoles bien structurés.

BÉNÉFICIAIRES

Le Groupe d'étude estime que les principaux utilisateurs du programme sont propriétaires d'exploitations agricoles commerciales à fort coefficient d'endettement dans les Prairies, surtout en Saskatchewan où il n'existe aucun programme provincial comparable. Quatre-vingt-un pour cent des prêts destinés aux améliorations agricoles ont été accordés à l'ouest de l'Ontario (170 millions sur 203 millions de dollars). En 1983, 71 % des réclamations provenaient des provinces situées à l'ouest de l'Ontario.

Normalement, le taux bancaire qui s'applique à un prêt à terme est le taux préférentiel + 1.5 % ou 2 % pour le client moyen. Les meilleurs clients se voient accorder le taux préférentiel + 1 %. Le programme profite donc aux agriculteurs qui font face à des risques élevés et qui pourraient normalement se voir imposer un taux correspondant au taux préférentiel + 3 % sur leurs emprunts.

Le Québec applique un programme semblable, la Loi favorisant l'amélioration des fermes. Les conditions sont les mêmes, sauf que le taux d'intérêt est égal au taux préférentiel + 0.5 % et qu'il est réduit de 3 points de pourcentage pour les 15,000 premiers dollars. Les producteurs québécois ont encore une dette d'environ 9 millions de dollars dans le cadre de l'ancien programme fédéral.

Autres programmes provinciaux de prêts garantis :

a. Colombie-Britannique - s'adresse à ceux qui ne peuvent obtenir de financement par les voies normales; maximum de 300,000 $

b. Alberta - a) comme ci-dessus mais pas de montant maximum et b) : semblable au programme fédéral

c. Saskatchewan - limité aux activités d'élevage, pas de montant maximum, à un taux inférieur ou égal au taux préférentiel + 2 %

d. Manitoba - limité à 60,000 $, comprend le crédit à l'exploitation

e. Ontario - accorde des prêts garantis pour l'exploitation mais n'a pas de programme de prêts garanti à moyen terme semblable au programme fédéral

f. Atlantique - aucun programme.

ANALYSE

De toute manière, les prêteurs devraient prêter selon des critères rigoureux; l'Association des banquiers indique que la présence d'une garantie n'influencera pas de façon significative le volume de prêts accordés aux agriculteurs.

Si le programme n'est pas renouvelé, les agriculteurs commerciaux pourraient réagir négativement, bien que les banques continueront à prêter. Les effets à long terme sur l'économie seront négligeables.

Le Groupe d'étude sur les services et subventions aux entreprises a recommandé la reconduction du Programme des prêts destinés à l'amélioration des entreprises dans le cadre de la Loi sur les prêts aux petites entreprises mais en imposant des frais et en diminuant les garanties. Ce programme de prêt représente de 3 à 4 fois le volume de prêts accordés pour les améliorations agricoles dans le cadre du présent programme et les pertes sont dix fois plus élevées.

La Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche s'applique en même temps que la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles; elle a les mêmes objectifs mais elle s'adresse aux pêcheurs et à l'industrie des pêches. Elle expire également en juin 1985. Les prêts destinés aux opérations de pêche représentent une faible fraction du programme de prêts destinés aux améliorations agricoles (11 millions de dollars de prêts non encore remboursés), mais engendrent des pertes proportionnellement supérieures.

Il n'est pas recommandé de reconduire le Programme des prêts destinés aux améliorations agricoles en l'assortissant d'un système de frais car cela aurait tendance à en annuler certains avantages.

L'administration des réclamations n'est pas liée à d'autres programmes d'Agriculture Canada. Le Programme des prêts destinés aux améliorations agricoles pourrait être appliqué tout aussi bien par la SCA et même de façon plus

efficace et il pourrait faire partie d'une consolidation des programmes financiers (même s'il ne s'agissait que de terminer le programme comme il est recommandé dans l'option).

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de laisser expirer le programme et de transférer l'administration des réclamations à la Société du crédit agricole.

PROGRAMME DE PAIEMENT ANTICIPÉ DES RÉCOLTES
(Agriculture Canada)

OBJECTIF

Le Programme de paiement anticipé des récoltes comporte deux objectifs :

a. améliorer l'efficacité de la commercialisation des produits végétaux de conservation en encourageant les producteurs à les stocker après la récolte, et

b. renforcer les associations de producteurs ou favoriser leur établissement.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur le paiement anticipé des récoltes (1977)

RESSOURCES (millions $)

	82-83	83-84	84-85 (projections)	85-86 (Budget principal)
Contributions	6.9	4.3	8.0	12.0
Dépenses de fonctionnement	.1	.1	.2	.4
Années-personnes	2	2	4	7

DESCRIPTION

En déposant sa récolte stockée en garantie, un producteur peut obtenir un emprunt sans intérêt de l'association dont il fait partie. Cet emprunt est remboursable à même le produit des toutes premières ventes de sa récolte. Ainsi, un producteur peut écouler ses produits quand la conjoncture du marché lui est plus favorable; il n'est pas forcé de les vendre au moment de la récolte pour satisfaire ses besoins de liquidités.

Un producteur peut toucher plusieurs avances de fonds pour ses récoltes, jusqu'à concurrence toutefois de 15,000 $ par année; la limite est de 30,000 $ annuellement pour une société de personnes et de 45,000 $ pour

une société de capitaux. Le montant de l'avance est également limité à 50 % du prix de marché prévu de la récolte.

Les avances s'appliquent uniquement aux récoltes entreposées à l'état naturel (non transformées). La Loi vise tous les produits végétaux de conservation, à l'exclusion du blé, de l'avoine et de l'orge produits dans les zones désignées de la Commission canadienne du blé.

L'Association de producteurs emprunte ses fonds d'une banque à charte au taux préférentiel, plus 1/2 %, et accorde des prêts sans intérêt à ses membres. Tous les mois, la banque réclame directement à Agriculture Canada les intérêts de ces prêts.

Les associations de producteurs imposent normalement à leurs membres un droit de participation qui couvre les frais d'administration ainsi que a) la responsabilité globale s'appliquant à 5 % des fonds qui leur sont prêtés et b) 10 % du capital et des intérêts courus en cas de défaut de paiement par un producteur.

OBSERVATIONS

Les producteurs tirent du Programme les avantages suivants :

a. La possibilité de reporter la vente de leurs produits après la récolte afin d'éviter les prix languissants qui caractérisent les périodes de récolte et d'attendre que la situation s'améliore, et ce sans frais d'intérêt pour une partie de leur récolte.

b. Ils peuvent ainsi toucher une avance de fonds au moment de la récolte pour leur aider à faire face à leurs obligations à court terme.

c. Le Programme incite les producteurs à se regrouper en associations, afin que celles-ci leur dispensent des services traditionnels (commercialisation, cueillette et échange d'information, etc.).

Le Programme s'adresse actuellement à 48 associations de producteurs, qui regroupent au total environ 15,000 producteurs. On estime que ces organismes représentent environ 30 % des producteurs des secteurs visés.

Les agriculteurs qui réussissent bien ont tendance à ne pas participer au Programme parce que :

- le montant des avances est limité,
- les fonds de fonctionnement dont dispose l'agriculteur sont suffisants.

ANALYSE

La commercialisation ordonnée d'un produit suppose que :

a. le producteur gagne à entreposer sa récolte jusqu'à ce qu'il estime qu'il peut en tirer le meilleur prix. Cet aspect est important, car c'est le producteur qui décide quand il vendra;

b. les producteurs n'écouleront pas le gros de leurs produits sur le marché au moment de la récolte de crainte de voir les prix chuter;

c. les consommateurs et les transformateurs auront la possibilité de se procurer les produits longtemps après la récolte.

Le Programme a généralement atteint ses objectifs.

Il a très bien réussi à encourager les groupements de producteurs et les producteurs eux-mêmes à former des associations admissibles. Ainsi, la plupart des producteurs de cultures commerciales de conservation ont maintenant la possibilité de participer au Programme.

Le producteur qui ne fait qu'une récolte par année peut profiter d'une avance de fonds et disposer ainsi des liquidités dont il a besoin. Les banques sont réticentes à avancer des fonds sur la foi de garanties déjà engagées. Même si aucun engagement n'a eu cours, il est habituellement difficile, par définition, de contracter un emprunt bancaire

en déposant une récolte en cautionnement. La Loi sur le paiement anticipé des récoltes comble donc cette lacune pour les producteurs.

La subvention visant les intérêts pourrait être abolie. Avec la garantie de l'État et l'endossement de l'association de producteurs, un taux raisonnable d'intérêt (c.-à-d. le taux préférentiel plus ½ %) pourrait continuer à s'appliquer et être assumé par le producteur. Cette option permettrait de réaliser des économies de l'ordre de 12 millions de dollars par rapport aux prévisions du Budget principal approuvé pour 1985-1986. Une nouvelle loi devrait être adoptée.

Les avantages de cette solution seraient :

a. de permettre au producteur d'obtenir une avance de fonds pour répondre à ses besoins de liquidités à un taux commercial intéressant,

b. de permettre au producteur d'entreposer sa récolte,

c. d'encourager la formation d'associations de producteurs pour faciliter la commercialisation des produits.

Si le montant maximum de l'avance de fonds est doublé, les demandes de contributions augmenteront probablement de façon substantielle. Un prêt sans intérêt de 30,000 $ pendant cinq mois permet de réaliser des économies d'environ 1,500 $. (15,000 producteurs x 1,500 $ = 22.5 millions de dollars).

Les programmes d'amélioration des installations d'entreposage à la ferme constituent autant une solution de rechange à la Loi sur le paiement anticipé des récoltes qu'un complément.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'appliquer un programme modifié, non subventionné, qui permettrait aux producteurs d'obtenir des avances de fonds de leurs associations à un taux d'intérêt traduisant un faible risque. Les associations des

producteurs se verraient en retour garantir leurs emprunts par l'État. Les montants maximaux de ces garanties devraient être accrus.

Cette option concorde avec la recommandation d'annuler le Programme sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies et la subvention connexe accordée aux producteurs de grains de l'Ouest.

PROGRAMME DES PAIEMENTS ANTICIPÉS POUR LE GRAIN DES PRAIRIES
(Agriculture Canada)

OBJECTIF

Accorder, sans intérêt, des avances de fonds recouvrables aux producteurs de céréales de l'Ouest (blé, avoine, orge) afin de les aider à s'autofinancer pendant la période où ils stockent leurs récoltes dans leurs exploitations avant de disposer de leurs contingents de livraison.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies (1957)

RESSOURCES (millions $)

	83-84	84-85 (projections)	85-86 (estimations)
Contributions	9.3	10.0	14.0

Années-personnes - Aucune. La Loi est appliquée par la Commission canadienne du blé (CCB), qui se finance à même le produit de ses ventes de céréales.

DESCRIPTION

Le producteur s'engage par écrit auprès de la CCB à livrer sa récolte à un mandataire autorisé de la Commission. Le mandataire vérifie la situation financière du producteur, ainsi que ses récoltes entreposées, et lui remet par chèque une avance de fonds au nom de la CCB. Celle-ci, après coup, rembourse le mandataire.

La CCB tient un compte distinct pour toutes les avances consenties et, états à l'appui, réclame à Ottawa le remboursement des frais d'intérêt qu'elle a assumés. La Commission absorbe tous les frais d'administration, qu'on estime à environ un million de dollars par année.

Les avances de fonds maximales sont de 30,000 $ pour les particuliers, de 45,0.0 $ pour les sociétés de personnes et de 90,000 $ pour les sociétés de capitaux. Le taux de

paiement anticipé correspond aux deux tiers (2/3) du paiement "initial" tel qu'il est fixé chaque année au printemps. Quant à l'avance totale, elle est calculée à partir de ce taux, du rendement par acre contingenté et des superficies en culture visées. En gros, elle équivaut à 50 % du prix prévu par boisseau.

OBSERVATIONS

Le Programme a pour période de référence la campagne agricole, qui va du 1er août au 31 juillet. La demande d'avances de fonds culmine généralement en novembre. Jusqu'à maintenant en 1984-1985, environ 199 millions de dollars ont été avancés à 16,952 postulants. Soixante-quatre pour cent de ce montant avaient été remboursés en janvier 1985.

Plus de 8,000 producteurs de la Saskatchewan ont demandé une avance, contre environ 4,000 au Manitoba, 4,000 en Alberta et 300 en Colombie-Britannique. L'avance moyenne accordée à chaque producteur s'est établie à 11,700 $ en 1984-1985, ce qui représente une subvention indirecte moyenne d'environ 590 $ par producteur.

De façon générale, la proportion des détenteurs de permis de la CCB qui ont sollicité des avances a diminué, passant de 65 % en 1969-1970 à 20 % en 1983-1984. Au cours de la présente campagne agricole, comme les contingents de livraison étaient élevés à cause du volume important des exportations, seulement 11 % des producteurs ont postulé un paiement anticipé.

Environ 7 % des ventes de céréales ont fait l'objet d'avances de fonds au cours des dernières campagnes.

Plus de 99,9 % des avances ont été remboursées. Il n'y a eu que très peu de défauts de paiement. Les producteurs qui remboursent en retard se voient imposer des intérêts de pénalisation qui équivalent au taux de la CCB plus 1½ %.

Normalement, un certain montant demeure impayé à la fin de l'exercice. Par exemple, pour la campagne agricole 1983-1984, 2.7 millions de dollars sont en souffrance.

ANALYSE

Les producteurs se prévalent ou non du Programme selon les possibilités de livraison des céréales qui s'offrent à eux. Ainsi, si un producteur ne peut disposer de son contingent de livraison avant un certain temps, il est plus que probable qu'il sollicitera une subvention pour l'aider à s'autofinancer jusqu'à ce que la livraison soit autorisée. Le producteur dispose d'une autre façon de s'autofinancer : vendre de grandes quantités de céréales sur les marchés au comptant; cela a toutefois pour effet de plonger les marchés dans le marasme.

La différence entre les objectifs du présent programme et ceux du Programme de paiement anticipé des récoltes, qui prévoit également une subvention pour les frais d'intérêt, réside dans le fait que le rôle joué par la CCB l'empêche d'agir sur le développement.

La participation au Programme a diminué depuis 1970 pour diverses raisons. De façon générale, les ventes et les possibilités de mise en marché se sont améliorées. Les céréaliculteurs de l'Ouest ont bénéficié d'autres programmes, notamment de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest qui vise à éliminer les obstacles au transport des grains. En outre, sous le régime de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, ils peuvent toucher une subvention qui les protège contre le ralentissement des livraisons à l'exportation (ainsi que contre les prix peu élevés à l'exportation et la hausse des coûts en espèces). D'autres outils viennent leur prêter secours : le crédit fédéral à l'exportation et les paiements initiaux garantis de la CCB.

Une analyse d'Agriculture Canada révèle que le groupe des producteurs de céréales et d'oléagineux reçoit une part démesurément grande de l'aide financière fédérale (65 % des dépenses fédérales consacrées en 1982-1983 aux secteurs de produits, malgré une quote-part de 37 % dans l'ensemble des recettes agricoles en espèces).

La majorité des producteurs de grains de l'Ouest juge ce programme souhaitable.

D'après le Groupe d'étude, la subvention n'a pas d'incidence favorable sur le développement.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'annuler ce programme. À cette fin, il faudra apporter des modifications à la Loi. Étant donné que la CCB jouit de taux d'intérêt privilégiés, elle pourrait mettre sur pied son propre programme de paiements anticipés. Cette proposition concorde avec les recommandations se rapportant à la Loi sur le paiement anticipé des récoltes.

PROGRAMMES DE DÉPENSES FISCALES

La Loi de l'impôt sur le revenu renferme un certain nombre de dispositions qui s'appliquent expressément aux exploitations agricoles et que l'on peut regrouper en trois catégories : a) comptabilisation et étalement du revenu, b) gains en capital et c) autres déductions et reports. De plus, la Loi sur la taxe d'accise prévoit une ristourne de la taxe sur le carburant. Chaque catégorie de dispositions est décrite ci-dessous et est accompagnée des conclusions du Groupe d'étude.

Comptabilisation et étalement du revenu

Étant donné la nature cyclique et instable de l'industrie agricole, le revenu qui en est tiré subit depuis toujours des fluctuations considérables d'une année à l'autre. Les agriculteurs non constitués en corporation pourraient, par conséquent, avoir à payer en moyenne davantage d'impôt à cause de la structure progressive des taux d'imposition marginaux. Dans ces circonstances, on permet depuis longtemps aux agriculteurs d'étaler leur revenu en vertu de diverses dispositions fiscales spéciales dont les autres contribuables ne peuvent pas se prévaloir.

En plus des dispositions fiscales spéciales qui aident à étaler le revenu à des fins d'impôt, il y a maintenant des dépenses fédérales directes qui (du moins, en principe) aident à stabiliser les recettes agricoles. Il en résulte un chevauchement entre, d'une part, les dispositions fiscales qui permettent aux agriculteurs d'étaler leur revenu et, en fait, d'obtenir des privilèges de report d'impôt et, d'autre part, les dépenses directes du gouvernement et les programmes établis en vertu des lois qui stabilisent les recettes agricoles.

La principale disposition permettant l'étalement du revenu est la possibilité pour les agriculteurs d'utiliser la méthode de comptabilité de caisse plutôt que la méthode de comptabilité d'exercice. De plus, pour atténuer certains des effets de la comptabilité de caisse, on trouve quatre autres dispositions qui permettent une certaine souplesse aux agriculteurs pour établir leur revenu à des fins d'impôt.

La comptabilité de caisse, comparativement à la comptabilité d'exercice, peut inciter l'agriculteur à adopter un comportement qui lui est défavorable en présence

l'accumulation des obligations fiscales liées à la réalisation d'un gain en capital, il faudrait permettre davantage l'utilisation de la disposition sur l'étalement du revenu, comme il a été proposé plus tôt dans la recommandation visant l'adoption de la comptabilité d'exercice. Il faudrait également envisager d'améliorer légèrement les dispositions concernant la réserve pour gains en capital.

Autres déductions et reports de l'impôt sur le revenu

En plus des deux grandes catégories de dépenses fiscales s'adressant directement au secteur agricole dont il a déjà été question, le Groupe d'étude a examiné plusieurs autres dispositions, à savoir :

a. Amortissement des contingents,
b. Défrichage et amélioration foncière,
c. Dépenses relatives au stade de pré-production.

Ces trois dépenses fiscales ne semblent pas offrir un bon rendement. À moins qu'une évaluation détaillée ne prouve le contraire, le gouvernement devrait envisager d'y mettre fin.

Agriculture à temps partiel et article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu

La question de l'agriculture à temps partiel ou de la ferme d'agrément n'a pas été étudiée jusqu'à maintenant. La raison en est simple : entre la moitié et les trois quarts des avantages fiscaux consentis aux agriculteurs comme mesure de protection fiscale seraient éliminés si toutes les mesures susmentionnées étaient appliquées. Par conséquent, nous pouvons formuler la proposition suivante :

Pour autant que les solutions qui précèdent soient mises en vigueur, on pourrait éliminer les règles de l'article 31 concernant les pertes agricoles restreintes dans le cas des exploitants qui ont adopté la comptabilité d'exercice. Par ailleurs, on pourrait envisager de permettre aux exploitants de continuer à utiliser la comptabilité de caisse, pourvu que les restrictions concernant les pertes soient resserrées de façon à ce qu'aucun autre revenu ne puisse être exempté d'impôt en raison de pertes agricoles en espèces.

l'accumulation des obligations fiscales liées à la réalisation d'un gain en capital, il faudrait permettre davantage l'utilisation de la disposition sur l'étalement du revenu, comme il a été proposé plus tôt dans la recommandation visant l'adoption de la comptabilité d'exercice. Il faudrait également envisager d'améliorer légèrement les dispositions concernant la réserve pour gains en capital.

Autres déductions et reports de l'impôt sur le revenu

En plus des deux grandes catégories de dépenses fiscales s'adressant directement au secteur agricole dont il a déjà été question, le Groupe d'étude a examiné plusieurs autres dispositions, à savoir :

a. Amortissement des contingents,
b. Défrichage et amélioration foncière,
c. Dépenses relatives au stade de pré-production.

Ces trois dépenses fiscales ne semblent pas offrir un bon rendement. À moins qu'une évaluation détaillée ne prouve le contraire, le gouvernement devrait envisager d'y mettre fin.

Agriculture à temps partiel et article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu

La question de l'agriculture à temps partiel ou de la ferme d'agrément n'a pas été étudiée jusqu'à maintenant. La raison en est simple : entre la moitié et les trois quarts des avantages fiscaux consentis aux agriculteurs comme mesure de protection fiscale seraient éliminés si toutes les mesures susmentionnées étaient appliquées. Par conséquent, nous pouvons formuler la proposition suivante :

Pour autant que les solutions qui précèdent soient mises en vigueur, on pourrait éliminer les règles de l'article 31 concernant les pertes agricoles restreintes dans le cas des exploitants qui ont adopté la comptabilité d'exercice. Par ailleurs, on pourrait envisager de permettre aux exploitants de continuer à utiliser la comptabilité de caisse, pourvu que les restrictions concernant les pertes soient resserrées de façon à ce qu'aucun autre revenu ne puisse être exempté d'impôt en raison de pertes agricoles en espèces.

Remboursement et ristournes de la taxe sur le carburant

En vertu d'une disposition de la Loi sur la taxe d'accise, les agriculteurs (entre autres groupes) ont droit à des exemptions spéciales de la taxe fédérale sur l'essence et le combustible pour moteur diesel qui servent au transport commercial sur les routes et ailleurs. Ces dispositions coûtent au gouvernement environ 135 millions de dollars par année. Une partie de ces exemptions fiscales se termineront à la fin de 1986. (Il se peut que la valeur de ces exemptions soit réduite par suite de l'entente globale sur l'énergie qui a été négociée récemment.) Ces exemptions ont été mises en vigueur au milieu des années 1970 lors de la crise énergétique. Étant donné que dix années se sont écoulées, le secteur agricole a eu suffisamment le temps de s'adapter aux coûts croissants de l'énergie. Les agriculteurs devraient à l'heure actuelle utiliser des véhicules et de l'équipement moins énergivores. Aucune raison économique convaincante ne justifie le fait de continuer à subventionner les dépenses en énergie des agriculteurs au moyen d'exemptions fiscales. Par conséquent, le Groupe d'étude recommande de ne pas renouveler les dispositions qui doivent prendre fin et d'éliminer (pour tous les contribuables) les autres exemptions fiscales relatives à l'essence.

REMBOURSEMENTS ET RISTOURNES DE LA TAXE SUR LE CARBURANT

OBJECTIF

Réduire les coûts du carburant des producteurs.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur la taxe d'accise (telle qu'elle a été refondue en 1983 et modifiée par le projet de loi C-17 du 19 décembre 1984)

Nouveaux règlements en voie d'être établis (1985) en vertu de la Loi sur l'administration de l'énergie

RESSOURCES (millions $)*

	83-84	84-85	85-86	86-87
Remboursement de la taxe d'accise sur l'essence :				
Recettes fiscales non perçues	35	35	35	35
Frais d'administration	2.4	2.4	2.4	2.4
Années-personnes	82	82	82	82
Ristournes de la taxe sur le carburant :				
Recettes fiscales non perçues	0	0	100	100
Frais d'administration	0	1.3	47.7	5.7
Années-personnes	0	6	213	159

*Les recettes fiscales auxquelles le gouvernement a renoncé représentent seulement la partie des programmes qui vise le secteur agricole, tandis que le nombre d'années-personnes et les frais d'administration valent pour les programmes dans leur ensemble.

APPLICATION ET ADMINISTRATION DES PROGRAMMES

Remboursement de la taxe d'accise sur l'essence : en vertu de ce programme, la taxe d'accise fédérale est remboursée (1.5 cent le litre) sur l'essence servant au transport commercial sur les routes et ailleurs. Les bénéficiaires de ce programme sont les agriculteurs (35 %), les pêcheurs (10 %), les utilisateurs industriels (10 %), les utilisateurs commerciaux comme les vendeurs et les

chauffeurs de taxi (40 %), et les organismes professionnels et de charité (5 %). Les remboursements ont totalisé 95 millions de dollars en 1983-1984, dont environ 35 millions de dollars pour les agriculteurs.

Les bénéficiaires admissibles envoient leurs demandes de remboursement à Revenu Canada (Impôt). À l'aide d'un ordinateur, on vérifie si la demande semble raisonnable et, si ce n'est pas le cas, on la fait traiter par un commis, puis par un vérificateur au besoin. (Ce travail est fait par la composante Douanes et Accise de Revenu Canada.)

Remboursement de la taxe sur le carburant (essence et combustible pour moteur diesel) : Ce programme vise seulement les utilisations de l'essence hors des routes. Les agriculteurs et les autres producteurs primaires (y compris les entreprises) n'ont pas à payer les augmentations récentes de 3 cents le litre pour la taxe de vente et de 1.8 cent le litre pour le prélèvement d'indemnisation pétrolière. On prévoit que les remises accordées aux agriculteurs s'élèveront à environ 100 millions de dollars (180 millions de dollars pour l'ensemble du programme) au cours des deux prochaines années.

Les bénéficiaires peuvent obtenir la remise de deux façons :

1. Présenter une demande à Revenu Canada, à peu près de la même manière que pour le remboursement de la taxe d'accise (décrit ci-dessus).

2. Obtenir un crédit immédiatement au moment de l'achat. Ceux qui achètent périodiquement du carburant en grande quantité peuvent demander un permis d'achat en vrac qui leur permet d'obtenir une exemption lors de chaque achat admissible.

Ce programme est temporaire. À moins qu'il ne soit renouvelé, il prendra fin le 31 décembre 1986.

ANALYSE

Ces programmes de remboursement et de remises offrent essentiellement des subventions générales ou des allocations en espèces s'élevant en moyenne à environ 350 $ par agriculteur. Ces subventions fiscales sont fondées sur

l'utilisation de l'essence et ne sont pas liées au revenu des bénéficiaires ou à la situation économique dans laquelle ils se trouvent.

Le remboursement de la taxe d'accise sur l'essence a été instauré en 1975. À cette époque (durant la crise de l'énergie), on avait haussé les taxes sur le carburant pour inciter les utilisateurs à économiser l'énergie; cependant, on a jugé qu'il ne fallait pas pénaliser les utilisateurs qui achetaient du carburant à des fins commerciales. Ce raisonnement était peut-être valable à l'époque mais, dix ans plus tard, on peut soutenir que les utilisateurs commerciaux ont pris (ou auraient dû prendre) les mesures nécessaires pour s'ajuster aux prix élevés du carburant. Par conséquent, il ne semble plus justifié de continuer à subventionner les coûts en énergie des agriculteurs au moyen du remboursement de la taxe d'accise.

Lorsque la ristourne de la taxe sur le carburant a été instaurée en décembre 1984 (conformément à un engagement pris au cours de la campagne électorale), il s'agissait d'une mesure à court terme ou d'une mesure transitoire visant à atténuer les répercussions des augmentations de prix attribuables aux hausses récentes de la taxe de vente et du prélèvement d'indemnisation pétrolière. Comme il avait été prévu à l'origine, il conviendrait de laisser expirer ce programme à la date prévue, soit le 31 décembre 1986.

Par comparaison à d'autres programmes agricoles et compte tenu des avantages relatifs de chacun, ces subventions constituent une façon très onéreuse d'aider les agriculteurs; (en effet, leurs coûts annuels sont presque équivalents à ce que le gouvernement dépense pour des programmes importants comme l'assurance-récolte ou le Programme de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest.

Ces programmes de remises peuvent donner lieu à des cas de fraude, étant donné qu'il est difficile de faire la distinction entre les utilisations à des fins commerciales et à des fins personnelles. Afin de réduire au minimum les risques de fraude, il est nécessaire de disposer d'un système de vérification bien organisé, ce qui fait augmenter les dépenses et le nombre d'années-personnes nécessaires à l'exécution de ces programmes.

L'application des deux programmes de remboursement et de remises est distincte. Il serait très compliqué et difficile de fusionner leur administration pour les raisons suivantes : 1) les catégories de bénéficiaires sont différentes; 2) les conditions ne sont pas les mêmes. Par exemple, un programme est valable pour les utilisations hors routes seulement et l'autre non.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit:

- Permettre au programme de ristourne de la taxe sur le carburant d'expirer comme prévu en janvier 1986.

- Éliminer le programme de remboursement de la taxe d'accise sur l'essence, le plus tôt possible, ce qui élargirait en fait la base de perception pour la taxe d'accise sur l'essence.

DISPOSITIONS CONCERNANT L'IMPÔT SUR LES EXPLOITATIONS AGRICOLES

La Loi de l'impôt sur le revenu renferme un certain nombre de dispositions sur les dépenses fiscales qui s'appliquent expressément aux exploitations agricoles. Ces dispositions peuvent être regroupées en trois catégories : a) comptabilisation et étalement du revenu, b) gains en capital et c) autres déductions et reports. Chaque catégorie de dispositions est décrite ci-dessous et est accompagnée des conclusions du Groupe d'étude.

COMPTABILISATION ET ÉTALEMENT DU REVENU

Étant donné la nature cyclique et instable de l'industrie agricole, le revenu qui en est tiré subit depuis toujours des fluctuations considérables d'une année à l'autre. Les agriculteurs non constitués en corporation, par conséquent, pourraient avoir à payer en moyenne davantage d'impôt à cause de la structure progressive des taux d'imposition marginaux. Les agriculteurs constitués en corporation pourraient aussi être touchés, dans la mesure où ils sont limités par les règlements concernant le report de perte à un exercice ultérieur ou antérieur (bien que ces règlements aient été modifiés récemment). Dans ces circonstances, on permet depuis longtemps aux agriculteurs d'étaler leur revenu en vertu de diverses dispositions fiscales spéciales dont les autres contribuables ne peuvent pas se prévaloir.

En plus des dispositions fiscales spéciales qui aident à étaler le revenu à des fins d'impôt, il y a maintenant des dépenses fédérales directes qui (du moins, en principe) aident à stabiliser les recettes agricoles. Les programmes d'assurance-récolte aident à réduire les dangers d'une perte financière considérable attribuable aux phénomènes naturels; les plans de stabilisation établis en vertu de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles et de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest aident les agriculteurs (cultures et bétail) à limiter les répercussions d'une compression à court terme des profits attribuables à la baisse des prix et à l'augmentation des coûts en espèces. L'industrie de la viande rouge bénéficierait de la même façon du plan proposé de stabilisation tripartite. La gestion des approvisionnements stabilise le marché et permet donc des recettes plus stables. Il en résulte un chevauchement entre, d'une part, les dispositions fiscales qui permettent aux agriculteurs

d'étaler leur revenu et, en fait, d'obtenir des privilèges de report d'impôt et, d'autre part, les dépenses directes du gouvernement et les programmes établis en vertu des lois qui stabilisent les recettes agricoles.

La principale disposition permettant l'étalement du revenu est la possibilité pour les agriculteurs d'utiliser la méthode de comptabilité de caisse plutôt que la méthode de comptabilité d'exercice généralement acceptée et prescrite. De plus, pour atténuer certains des effets de la comptabilité de caisse, on trouve quatre autres dispositions qui donnent une certaine souplesse aux agriculteurs pour établir leur revenu à des fins d'impôt :

a. l'étalement sur une période de cinq ans,
b. la comptabilisation flexible des stocks d'animaux,
c. le report du revenu tiré de la vente de grains, et
d. le report du revenu en cas d'abattage obligatoire du bétail.

La comptabilité de caisse et les trois dernières dispositions ci-dessus permettent d'étaler l'impôt au moyen de reports. Cela occasionne pour le gouvernement des pertes de recettes plus grandes que si les agriculteurs payaient simplement leur impôt à temps, mais à des taux d'imposition moyens.

Comptabilité de caisse

Selon les principes comptables généralement acceptés, les dépenses d'entreprise sont admises dans le calcul du revenu seulement si elles signifient pour l'exploitation une valeur qui est consommée au cours de l'année. Ce principe, qui sert également à des fins fiscales, oblige les entreprises à utiliser une certaine forme de comptabilité d'exercice pour calculer le revenu. Un des objectifs principaux de la comptabilité d'exercice est de bien rattacher les recettes et les dépenses.

La comptabilité de caisse, qui est permise dans le cas des agriculteurs et des pêcheurs, s'éloigne de ce principe. Elle comporte deux aspects essentiels. En premier lieu, au lieu de déclarer le revenu lorsqu'il est gagné et de déduire les dépenses lorsqu'elles sont engagées, les agriculteurs déclarent leur revenu lorsqu'il est effectivement touché et déduisent leurs dépenses lorsqu'elles sont effectivement faites. Par conséquent, ils n'incluent pas les ventes à crédit dans leur revenu tant qu'ils n'ont pas été payés et

ils déduisent leurs dépenses au moment où ils les paient, même si celles-ci se rapportent à des années futures. Ils peuvent manipuler les recettes et les dépenses simplement en modifiant le moment de la transaction.

En second lieu, un aspect encore plus significatif est le fait que les achats de stocks sont entièrement déductibles du revenu pour l'année. En vertu de la comptabilité d'exercice, le coût d'achat des stocks peut en fait être déduit seulement au cours de l'année où la marchandise est vendue, ce qui montre bien que l'achat des stocks est simplement un changement dans la composition de l'actif, soit d'un actif en espèces transformé en actif physique, qui n'a aucun effet sur la valeur active net de l'entreprise.

La méthode de comptabilité de caisse permet à ceux qui déclarent leur revenu agricole de bénéficier d'un report d'impôt prolongé. L'agriculteur peut reporter l'impôt à payer sur son revenu en achetant des stocks agricoles avant la fin de l'année. Bien que l'on ait établi ces règles afin d'aider les agriculteurs à temps plein, elles peuvent également constituer un avantage fiscal important pour les agriculteurs à temps partiel et pour les personnes qui se servent de l'agriculture comme protection fiscale et qui ont un revenu élevé provenant d'une autre source que l'agriculture. Par exemple, une personne qui a d'autres sources de revenu pourrait acheter du bétail et en déduire le coût de son revenu agricole. Par conséquent, malgré le fait qu'elle possède toujours le bétail, elle peut déclarer une perte agricole aux fins de l'impôt.

La comptabilité de caisse, comparativement à la comptabilité d'exercice, peut inciter l'agriculteur à adopter un comportement qui lui est défavorable en présence des signaux du marché. Par exemple, dans une période où les profits diminuent, il serait sensé pour l'agriculteur de vendre une certaine partie de ses stocks d'animaux afin d'avoir moins de difficulté à payer les frais d'intérêt mais, la comptabilité de caisse donnant lieu à une obligation contributive, l'agriculteur cherche à conserver ses stocks plus longtemps et se met ainsi dans une situation financière précaire. Dans le cas des exploitants de parcs d'engraissement, la planification fiscale permise par la comptabilité de caisse peut inciter les producteurs à prolonger les cycles de production du bétail. Un certain nombre d'associations agricoles ont soulevé ces problèmes causés par la méthode de comptabilité de caisse.

Un des principaux avantages de la méthode de comptabilité de caisse réside dans sa simplicité : en effet, l'agriculteur peut comptabiliser ses recettes et ses dépenses exactement au moment où les transactions ont lieu. Cette prétendue simplicité n'est toutefois pas une raison entièrement valable, car toutes les autres entreprises, y compris les petites entreprises, ont été capables d'adopter la comptabilité d'exercice. Le report de l'impôt est le principal avantage de la comptabilité de caisse. L'agriculteur peut déduire de nombreuses dépenses, particulièrement à l'égard des stocks, bien avant d'avoir à comptabiliser les recettes qui en résultent. Étant donné que les stocks tendent à grossir avec le temps, les agriculteurs ont accumulé une réserve importante d'impôt différé.

Des comptables nous ont affirmé que, pour un agriculteur dont les recettes sont de 100,000 $, le coût d'établissement d'une déclaration d'impôt fondée sur la comptabilité de caisse serait d'environ 400 $, comparativement à environ 1,200 $ pour une déclaration fondée sur la comptabilité d'exercice. Les frais d'établissement de la déclaration sont déductibles de l'impôt. Bien que la comptabilité d'exercice soit plus complexe et plus coûteuse, elle permet de se faire une idée de la situation financière de l'entreprise qui soit relativement normalisée et assez représentative. En fait, c'est là l'objectif de la comptabilité. Par ailleurs, la comptabilité de caisse n'est pas normalisée. Cette dernière fournit souvent des indices trompeurs quant à la rentabilité de l'exploitation d'un agriculteur (par exemple, elle ne tient pas compte des comptes fournisseurs et des comptes clients) et quant à sa situation financière telle qu'elle figure au bilan (par exemple, il n'y a aucune donnée sur les stocks). L'agriculteur qui adopte une stratégie visant à réduire au minimum son obligation contributive aura tendance à payer moins d'impôt s'il utilise la méthode de comptabilité de caisse plutôt que la méthode de comptabilité d'exercice et, en raison de l'image fausse qu'elle donne de sa rentabilité, la comptabilité de caisse donnera également dans bien des cas un revenu cumulatif moins élevé après impôt. Les auteurs d'une analyse prétendent que, à long terme, l'adoption de la comptabilité d'exercice pourrait signifier pour le gouvernement une augmentation de 50 % à 100 % des recettes fiscales. En outre, l'accroissement de l'efficacité de la prise de décision dans le secteur agricole donnerait lieu à une hausse du revenu après impôt (même en présence de paiements d'impôt plus élevés).

La comptabilité de caisse, en plus de constituer pour le gouvernement une perte de recettes fiscales, a rendu plus complexe la Loi de l'impôt sur le revenu. Plus précisément, les dispositions de report du revenu ne sont nécessaires que pour tenir compte des répercussions relativement onéreuses des livraisons contingentées de certaines céréales et de l'abattage obligatoire du bétail dans le cadre de la comptabilité de caisse.

De nos jours, l'agriculture commerciale au Canada est une entreprise complexe exigeant un investissement de 400,000 $ ou plus que l'agriculteur doit gérer avec beaucoup de doigté financier s'il veut réussir. Le Groupe d'étude avait comme principal objectif de montrer que les gouvernements devraient traiter le secteur agricole comme toute autre entreprise et que, ce faisant, l'industrie, les gouvernements et le Canada dans son ensemble en tireraient profit.

Les spécialistes s'entendent généralement pour dire que la comptabilité d'exercice est une méthode comptable supérieure à la comptabilité de caisse pour gérer une entreprise commerciale. C'est la méthode comptable généralement acceptée, et la Loi de l'impôt sur le revenu la recommande expressément pour les entreprises. Cependant, en dépit des conseils des spécialistes de la gestion agricole et malgré le fait que les agriculteurs doivent fournir ce genre d'information lorsqu'ils négocient un emprunt ou une hypothèque auprès d'une banque ou de la Société du crédit agricole, il est peu probable que la plupart d'entre eux adoptent la comptabilité d'exercice comme méthode de planification et de gestion financière, à moins que la Loi de l'impôt sur le revenu ne les y oblige.

Le volume total des stocks agricoles dépasse maintenant les 10 milliards de dollars. L'adoption de la comptabilité d'exercice au lieu de la comptabilité de caisse ferait normalement en sorte que cette somme, traitée précédemment comme une déduction, serait maintenant considérée comme un revenu aux fins de l'impôt. En supposant un taux d'imposition fédéral de 10 %, cela créerait une dette fiscale unique de 1 milliard de dollars. Si l'on permettait l'étalement de cette dette sur dix ans, cela signifierait des recettes additionnelles de 100 millions de dollars par année pour le gouvernement fédéral. Les gouvernements provinciaux retireraient, pour leur part, des recettes additionnelles d'environ 35 millions de dollars par année pour la période de dix ans.

Étalement du revenu sur une période de cinq ans

Tous les agriculteurs à plein temps peuvent étaler leur revenu sur des périodes de cinq ans. Le gouvernement leur permet de se servir de cette généreuse méthode d'étalement en partie pour contrebalancer les concentrations de revenu créées par la comptabilité de caisse et en partie pour contrebalancer les variations du revenu attribuables aux caprices de la nature, des conditions climatiques et du marché. Cette disposition ne s'applique qu'aux agriculteurs non constitués en corporation. Elle donne lieu à une réduction de l'impôt à payer ou à un remboursement d'impôt.

Cette disposition est complexe, en particulier pour ce qui a trait à son rapport avec les divers crédits d'impôt. Il faut environ dix années-personnes à Revenu Canada pour administrer cette disposition et il en résulte une perte de recettes pour le gouvernement fédéral d'environ 20 millions de dollars. Cette forme d'étalement est devenue superflue en grande partie, étant donné les nombreux programmes visant à stabiliser les recettes agricoles. Elle est également moins pertinente si l'on passe de la comptabilité de caisse à la comptabilité d'exercice. En outre, on pourrait facilement modifier le système d'étalement offert à tous les contribuables afin de mieux tenir compte du revenu tiré de l'agriculture.

Comptabilisation flexible des stocks d'animaux

Les agriculteurs qui utilisent la méthode de comptabilité de caisse peuvent s'éloigner des principes de cette méthode et ajouter à leur revenu, au cours de n'importe quelle année, toute somme variant entre zéro et la juste valeur marchande de leur bétail. Le gouvernement a accordé cette concession afin que les éleveurs qui démarrent puissent continuer à déclarer des pertes en dépit des limites imposées au nombre d'années pendant lesquelles on peut reporter des pertes à un exercice antérieur ou à un exercice ultérieur. Dernièrement, la période de report des pertes à un exercice ultérieur a été prolongée, passant de cinq à sept ans, ainsi que la période de report des pertes à un exercice antérieur qui est passée d'un à trois ans. Cette disposition sert aussi de mécanisme d'étalement général du revenu agricole. Par exemple, elle peut permettre à l'agriculteur d'ajuster son revenu net afin qu'il puisse tirer pleinement profit des exemptions personnelles et faire des contributions au régime de pensions du Canada/Québec et à un régime enregistré

d'épargne-retraite. Les exploitants constitués en corporation, qui ne peuvent pas se prévaloir de la disposition de l'étalement du revenu sur une période de cinq ans, estiment que la disposition de la comptabilisation flexible des stocks d'animaux est un outil utile pour déclarer des pertes inutilisées ou pour étaler le revenu. La raison d'être de cette disposition est étroitement liée à la méthode de comptabilité de caisse; l'adoption de la comptabilité d'exercice la rendrait inutile. Il n'y a aucune donnée sur les pertes de recettes ou les frais administratifs se rapportant à cette disposition, ni sur la portée et la nature de son utilisation par les agriculteurs.

Report du revenu tiré des ventes de grain

Lorsqu'un agriculteur livre certains genres de grain à un silo public agréé ou à un silo de transformation et reçoit un bon d'achat différé en espèces, la Loi de l'impôt sur le revenu prévoit, au moyen d'une disposition spéciale, que l'agriculteur peut reporter la déclaration de ce revenu à l'année suivante, contrairement aux règles habituelles de la comptabilité habituelle et aux pratiques de l'impôt sur le revenu. À l'origine, l'objectif de cette disposition était apparemment d'encourager les livraisons de grain. Sinon, les producteurs utilisant la méthode de comptabilité de caisse auraient pu cesser leurs livraisons de grain durant les derniers mois de l'année afin de se trouver en meilleure situation fiscale l'année suivante. On a accordé un traitement spécial aux livraisons de grain de l'Ouest du Canada parce qu'elles sont régies par un système de contingentement. Un producteur doit faire ses livraisons de grain durant certaines périodes, à défaut de quoi il perd ses occasions de livraison pour ces périodes. Par conséquent, les agriculteurs soumis à ce régime se sont souvent trouvés dans une situation où ils devaient choisir entre faire des ventes ou accorder la priorité à leur planification fiscale. (En fait, ce problème s'est manifesté avec beaucoup d'acuité une certaine année au début des années 1970 alors que le Canada s'était engagé à vendre des quantités importantes de grain à l'Union soviétique et que les recettes tirées des ventes de grain étaient déjà élevées.) Si les producteurs utilisaient la méthode de comptabilité d'exercice, ils n'auraient à faire de tels choix, et la disposition fiscale ne serait plus nécessaire. On estime à 20 millions de dollars par année les pertes de recettes occasionnées au gouvernement par cette disposition. Les autres producteurs de grain et les

producteurs d'autres denrées pressent le gouvernement d'élargir l'application de cette disposition.

Report du revenu en cas d'abattage obligatoire du bétail

Cette disposition accorde un certain allégement fiscal aux producteurs qui sont obligés d'abattre leur bétail par suite d'une politique gouvernementale, comme un plan d'éradication d'une maladie particulière. Dans un cas d'abattage obligatoire du bétail, le producteur peut reporter le revenu tiré de cet abattage à l'année suivante. Dans un régime de comptabilité de caisse, ce report permet d'éviter une augmentation substantielle de la dette fiscale du producteur. Cependant, dans un régime de comptabilité d'exercice, les recettes et les dépenses sont automatiquement rapprochées, si bien que cette disposition devient inutile. On estime à 5 millions de dollars par année les pertes de recettes occasionnées au gouvernement par cette disposition.

Étalement du revenu

Il est utile de décrire brièvement le système actuel d'étalement du revenu. Ce genre de disposition peut être utilisé de façon générale par tous les particuliers. Elle permet d'étaler le revenu sans différer l'impôt. Elle a remplacé le C.R.V.I. (contrat de rentes à versements invariables) et l'établissement de la moyenne générale après 1981. Le contribuable peut, s'il le désire, reporter à une autre année un revenu additionnel. Il n'y a aucun report d'impôt car le revenu qui est étalé est assujetti à un impôt remboursable spécial de 50 %. Bien que cela puisse sembler une disposition onéreuse, le paiement d'impôt remboursable qui est remis au gouvernement procure un rendement après impôt équivalent à l'indice des prix à la consommation. Il en est ainsi parce que le paiement d'impôt, ainsi que le revenu qui est étalé, sont assujettis chaque année à l'augmentation de l'indice des prix à la consommation. Bien qu'il ne semble pas attrayant de devoir faire un paiement de 50 % au gouvernement, cela vaut mieux pour le contribuable que d'avoir à faire un paiement de 100 % à une fiducie en vertu des dispositions précédentes du C.R.V.I., car il dispose ainsi de plus d'argent comptant. Le système est également plus souple, car, dans le cas des artistes et des athlètes, tout le revenu, et non seulement le revenu additionnel, peut être étalé.

OPTIONS : COMPTABILISATION ET ÉTALEMENT DU REVENU

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'obliger, à partir du 1er janvier 1987, tous les exploitants agricoles à comptabiliser leur revenu selon la comptabilité d'exercice plutôt que la comptabilité de caisse qui est permise à l'heure actuelle. (Cette date tardive d'entrée en vigueur permettrait aux agriculteurs de s'ajuster aux nouvelles exigences comptables. Elle permettrait également de consulter l'étude de l'Institut canadien des comptables agréés sur les principes de la comptabilité de caisse appliqués au secteur agricole, qui doit être publiée cette année.)

Afin d'assurer des mesures transitoires qui atténueraient les répercussions de ce changement en termes de coûts, il faudrait établir une réserve au titre de tout le revenu différé antérieurement afin de permettre que ce revenu soit déclaré sur une période de dix ans, à un taux d'au moins 10 % par année, à la discrétion de l'agriculteur.

La réserve pourrait s'appliquer seulement aux stocks en main à la fin des années financières se terminant avant 1985. Cela permettrait d'atténuer les mesures d'évitement fiscal prises au cours de 1985 et de 1986. Par ailleurs, on pourrait simplement établir la réserve pour qu'elle soit équivalente à 90 % des stocks de fermeture en 1987, à 80 % des stocks en 1988, et ainsi de suite.

On pourrait accorder à chaque agriculteur une déduction uniforme de 10,000 $ à l'égard de la réserve de transition, qu'il pourrait réclamer au prorata de la réserve sur les dix ans. En fait, cela constituerait une remise d'impôt d'environ 25 % des recettes et résulterait en une augmentation presque nulle de l'impôt pour les petits agriculteurs.

À titre de mesure transitoire supplémentaire, on devrait offrir aux agriculteurs une possibilité plus grande d'étaler leur revenu en permettant que tout montant du revenu agricole soit étalé sur les années suivantes sans appliquer le seuil habituel de revenu de 110 %.

Agriculture Canada devrait offrir un programme d'aide aux agriculteurs concernant l'administration et la comptabilité des exploitations agricoles, en collaboration avec la Société du crédit agricole et les services de

vulgarisation provinciaux et avec l'aide des facultés universitaires de gestion agricole (peut-être avec la participation des étudiants pendant l'été). La Société du crédit agricole et les banques pourraient également vouloir offrir des programmes complémentaires.

Étant donné que les producteurs adopteront la méthode de comptabilité d'exercice, on pourrait simplifier la Loi de l'impôt sur le revenu de la façon suivante :

1. abolir l'étalement du revenu sur une période de cinq ans;

2. abolir la disposition concernant la comptabilisation flexible des stocks d'animaux;

3. abolir la disposition concernant le report du revenu tiré de la vente du grain; et

4. abolir la disposition concernant le report du revenu en cas d'abattage obligatoire du bétail.

GAINS EN CAPITAL

Le Comité permanent de la Chambre des communes sur les finances, le commerce et les affaires économiques examine présentement le document de travail du ministre des Finances intitulé Questions fiscales dans l'agriculture et reçoit les opinions des groupes intéressés sur ce sujet. Les sujets traités dans le document sont les obligations agricoles - article 31, les limites des pertes agricoles (fermes d'agrément) et l'exemption de l'impôt sur les gains en capital pour les agriculteurs. Étant donné la teneur des témoignages sur ces sujets, le groupe d'étude sur l'agriculture a choisi d'examiner plus particulièrement la troisième question sous deux aspects, à savoir : le roulement entre générations et la réserve pour gains en capital. La question de la ferme d'agrément est également abordée brièvement à la fin.

Roulement entre générations des gains en capital tirés de la propriété agricole

Habituellement, on déclare comme revenu la moitié des gains en capital lorsqu'une propriété est vendue ou lorsqu'une propriété est transférée à une autre personne au décès du propriétaire. Il existe une disposition générale de roulement qui permet le report des gains lorsque la

propriété est transférée au conjoint survivant et une autre disposition qui permet le report de 200,000 $ en gains sur les parts de petites entreprises lorsqu'elles sont transférées à un enfant ou à un petit-enfant. Dans le cas spécial de la propriété agricole, il y a une disposition sur le roulement qui est encore plus précise, car elle permet le report total de tous les gains en capital lorsque la propriété est transférée d'une génération à l'autre. Étant donné que les agriculteurs ont tendance à avoir beaucoup d'éléments d'actif mais peu d'argent comptant, ce traitement spécial que l'on accorde à la propriété agricole à l'égard des gains en capital leur est particulièrement utile.

Limite prolongée applicable à la réserve pour gains en capital

Lorsqu'une propriété est vendue et que seulement une partie du produit de la vente est reçue sous forme d'argent comptant, il est possible d'utiliser une disposition spéciale sur la réserve pour gains en capital. Cette disposition permet d'atténuer les répercussions de l'impôt sur le revenu tiré des gains en capital en permettant le report partiel des gains en capital et leur étalement sur dix ans. Habituellement, la limite applicable aux réserves pour gains en capital est de cinq ans. Cependant, dans le cas d'un transfert de propriété entre parent et enfant, cette limite passe de cinq ans à dix ans.

L'imposition du revenu tiré de gains en capital prête beaucoup à controverse. De façon générale, on demande au gouvernement de réduire ou d'éliminer cet impôt. Plusieurs raisons justifient le fait que l'on considère légitimement cet impôt comme injuste ou onéreux, particulièrement dans le secteur agricole :

a. Le gain en capital est en partie attribuable à l'inflation; il ne représente pas une augmentation réelle de la valeur.

b. Le gain en capital s'accumule généralement sur plusieurs années, mais il devient imposable au cours d'une seule année.

c. Le gain en capital peut être le résultat d'une vente forcée, généralement dans des circonstances malheureuses comme lorsque l'agriculteur décède, tombe malade ou est sur le point de faire faillite.

d. Un nouvel agriculteur dont les parents n'étaient pas des agriculteurs doit payer plus que le fils d'un agriculteur pour obtenir le même genre de propriété agricole, à cause de la disposition spéciale de roulement s'appliquant aux transferts entre générations.

e. Lorsqu'une exploitation est vendue et que le vendeur rembourse une hypothèque, il se peut qu'il ne reçoive pas assez d'argent comptant pour couvrir l'impôt à payer sur le gain en capital.

Une observation concernant l'alinéa a) ci-dessus : l'imposition à 50 % plutôt qu'à 100 % des gains en capital a plus que compensé l'effet de l'inflation. Dans le cas des terres agricoles, le fait est que, depuis 1971, les prix nominaux ont augmenté plus de deux fois plus rapidement que l'indice des prix à la consommation. De plus, lorsqu'un agriculteur emprunte pour acheter une terre, tous ses frais d'intérêt nominaux sont entièrement déductibles d'impôt, y compris la partie attribuable seulement à l'inflation.

Plus généralement, les dispositions existantes sur le roulement, utilisées comme allégement de l'impôt sur les gains en capital, ont eu un impact défavorable sur le secteur agricole. L'extension de ces exclusions contribuerait à renforcer cet impact, du fait que les avantages fiscaux de ce genre tendent à être capitalisés, ce qui fait augmenter le prix des terres agricoles. L'impact est double. En premier lieu, il devient plus difficile pour les personnes intéressées de devenir agriculteurs, car elles (et, avec le temps, tout le secteur agricole) doivent assumer dès le début des frais de service de la dette plus élevés. En second lieu, la raison apparente à l'appui des exemptions de l'impôt sur les gains en capital est renforcé étant donné que l'impôt à payer éventuellement sur les gains en capital est plus important. C'est un cercle vicieux qu'il n'est pas facile de rompre.

Les dispositions existantes sur le roulement constituent une source possible de problèmes pour l'avenir. Plus le temps passe, plus les gains en capital accumulés seront importants et plus il y aura de protestations lorsque viendra le moment de payer l'impôt, souvent dans des circonstances difficiles comme un décès, une maladie ou des difficultés financières. Le Groupe d'étude n'est pas indifférent à ces préoccupations, mais il estime qu'il faut adopter une approche différente. Une décision doit être

prise : il faut commencer à éliminer peu à peu les dispositions sur le roulement et les exclusions visant les gains en capital qui s'appliquent au secteur agricole, non pas parce que l'impôt sur les gains en capital est nécessairement une bonne chose, mais plutôt parce que le fait de ne pas appliquer l'impôt plus tôt et à plus petites doses, aura pour effet d'accroître les obstacles nuisant à l'efficacité économique du secteur agricole.

De façon générale, le Groupe d'étude a comme objectif d'encourager l'investissement productif et non pas de récompenser la spéculation passive. Le but du régime fiscal devrait être de stimuler l'utilisation efficace des terres et non pas simplement leur possession. Ce sont ces raisons qui ont motivé la Ontario Farmers' Association, la Canadian Cattlemen's Association et Coopers et Lybrand à s'opposer, devant le Comité permanent de la Chambre des communes, à toute expansion des exclusions concernant les gains en capital dans le cas des terres agricoles.

OPTIONS : GAINS EN CAPITAL

Pour ces raisons, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de restreindre progressivement la portée des dispositions sur le roulement. Plus précisément, tous les gains en capital réalisés sur les exploitations agricoles (ou les entreprises agricoles constituées en corporation) après le 20 mai 1985 (soit le jour du dépôt du budget) pourraient être assujettis à la même limite de roulement de 200,000 $ qui est appliquée à toutes les autres petites entreprises commerciales transférées aux membres d'une même famille. Cette disposition considérerait comme un droit acquis le roulement total des gains accumulés avant le 20 mai 1985, même si l'exploitation est transférée de nombreuses années plus tard. Elle permet un changement progressif, à mesure que des gains en capital subséquents s'accumulent. Elle impose également une limite à l'excédent des obligations fiscales attribuables aux gains en capital qui s'accumulent avec le temps.

Étant donné la valeur relativement basse des terres à l'heure actuelle, il faudrait envisager de permettre l'utilisation de 110 % de la valeur établie au jour de la nouvelle évaluation comme coût pour le calcul des nouveaux gains qui s'accumuleraient et qui seraient assujettis aux limites plus sévères en ce qui concerne le roulement.

Par ailleurs, si la création d'un nouveau jour d'évaluation suscitait trop de problèmes, on pourrait assujettir tous les gains accumulés depuis 1971 à une limite de roulement plus élevée, soit 500,000 $.

Afin d'alléger le problème causé par l'accumulation des obligations fiscales liées à la réalisation d'un gain en capital, il faudrait améliorer la disposition sur l'étalement du revenu, comme il a été proposé plus tôt dans la recommandation visant l'adoption de la comptabilité d'exercice. Il faudrait également envisager d'améliorer légèrement les dispositions concernant la réserve pour les gains en capital. Par exemple, on pourrait faire passer la limite actuelle de dix ans à douze ou quinze ans. Cependant, afin de faire bénéficier de cet allégement fiscal ceux qui en ont le plus besoin, on pourrait appliquer la disposition aux 500,000 premiers dollars de gains (250,000 $ de gains imposables). De plus, afin de réduire les obstacles pour les nouveaux agriculteurs, il ne faudrait pas limiter l'accès amélioré à la disposition sur la réserve aux seuls cas de transferts de propriétés agricoles entre générations.

Il convient de noter que, une fois adoptées toutes les recommandations du Groupe d'étude, le régime d'imposition s'appliquant aux gains en capital d'un agriculteur est encore très favorable. Par exemple, même sans la possibilité d'effectuer des roulements, l'agriculteur peut acheter une exploitation agricole au prix de 200,000 $ et la revendre 500,000 $ comptant, et réaliser ainsi un gain en capital de 300,000 $. La moitié du 150,000 $ est imposable, mais, en vertu d'une disposition récente, une somme allant jusqu'à 120,000 $ peut être transférée par roulement dans un régime enregistré d'épargne-retraite (REER), ce qui laisse un revenu imposable de 30,000 $ et, ainsi, un maximum de 15,000 dollars d'impôt à payer. L'agriculteur disposerait encore de 365,000 $ comptant et de 120,000 $ dans son REER. Dans le passé, les frais d'intérêt sur les emprunts contractés pour l'achat de terres étaient entièrement déductibles; en outre, dans l'exemple ci-dessus, on ne tient pas compte des avantages que procurent la réserve pour gains en capital et l'étalement du revenu.

Le Groupe d'étude admet que les propositions visant les gains en capital ne seront pas bien acceptées par tous (malgré l'appui de certains groupes de producteurs). Cependant, il estime que les propositions sont justifiées du point de vue de l'analyse et de la politique.

- Elles ralentiront l'augmentation des prix des terres et contribueront à empêcher que la structure des coûts dans le secteur agricole ne croisse au même rythme.

- Elles réduiront les obstacles à la mise en place d'un système efficace et dynamique d'entreprises agricoles.

- Elle vont dans le sens des préoccupations concernant le déficit budgétaire du gouvernement fédéral.

Il faudrait procéder à d'autres analyses pour évaluer les répercussions de ces propositions en termes de recettes. Au cours des premières années, les effets seraient négligeables. Même après dix ans, elles pourraient être encore relativement peu importantes si des taux d'intérêt réels élevés et d'autres facteurs empêchaient la valeur des terres d'augmenter. Par conséquent, c'est maintenant une période idéale (pour des raisons malheureuses, admettons-le) pour mettre en oeuvre ces mesures.

AUTRES DÉDUCTIONS ET REPORTS

En plus des deux grandes catégories de dépenses fiscales s'adressant directement au secteur agricole dont il a déjà été question, le Groupe d'étude a examiné plusieurs autres dispositions, à savoir :

a. Amortissement des contingents,
b. Défrichage et amélioration foncière,
c. Dépenses relatives au stade de pré-production.

Amortissement des contingents

De nombreux plans de commercialisation des produits de ferme prévoient que les agriculteurs doivent acheter des contingents de production qui leur permettent de vendre leurs produits, dans une certaine quantité et d'une certaine qualité. Dans la mesure où ces contingents sont transférables d'un agriculteur à l'autre, il s'est établi un marché pour leur achat et leur vente. Avant 1972, l'achat ou la vente de ces contingents n'avait aucune répercussion fiscale étant donné qu'ils étaient considérés comme des éléments incorporels (ils constituaient des dépenses en immobilisations non amortissables). Depuis 1972, l'achat d'un contingent est considéré comme une dépense en immobilisations admissible. Par conséquent, la moitié du prix d'achat peut être amortie à un taux de 10 % selon la

méthode de l'amortissement dégressif. Les montants qui sont déduits sont éventuellement récupérés lorsque l'agriculteur vend ses contingents.

Les valeurs des contingents fluctuent considérablement, selon la saison et d'autres facteurs. Cependant, de façon générale, la valeur des contingents s'accroît à peu près de la même façon que la valeur des biens immobiliers, des métaux précieux ou des objets d'art. Il n'est pas raisonnable de permettre aux agriculteurs de réclamer de l'amortissement pour des biens dont la valeur tend à augmenter. En fait, cela peut avoir des répercussions défavorables car la valeur de la concession fiscale tend à être capitalisée sous forme de prix encore plus élevés pour les contingents. Cette disposition occasionne pour le gouvernement une perte de recettes d'environ 5 millions de dollars par année.

Défrichage et amélioration foncière

Les sommes dépensées pour défricher et niveler les terres ou pour installer des tuyaux de drainage sur des terres destinées à la production agricole sont déductibles à titre de dépense courante. Cependant, il s'agit de dépenses en immobilisations et, en fait, dans la plupart des cas, de dépenses en immobilisations non amortissables. En 1965, on a ajouté à la Loi une disposition précise qui permet de déduire ces dépenses en immobilisations. Avant 1965, l'installation de tuyaux de drainage, par exemple, pouvait être seulement amortie au taux de 4 % par année. Dans le cadre des pratiques administratives, Revenu Canada permet la déduction de certaines autres dépenses en immobilisations, comme le forage ou le creusage de puits artésiens. Cette pratique qui permet de déduire ces dépenses comme des dépenses courantes au lieu de les amortir, même à un taux de 100 %, a les répercussions suivantes : bien que la valeur foncière augmente par suite de ces dépenses, cette valeur n'est pas récupérée en tant que revenu ordinaire mais est généralement imposée à la moitié des taux en tant que gain en capital, lorsque les terres sont vendues.

En plus de ces avantages fiscaux, il y a des programmes fédéraux et provinciaux de dépenses directes qui se chevauchent et qui, dans certaines provinces, offrent des subventions aux agriculteurs pour les travaux de défrichage et d'installation de tuyaux de drainage.

Ces dispositions fiscales équivalent à une radiation rapide des dépenses qui, en vertu des principes comptables généralement acceptés, seraient soit amorties si elles ne sont pas durables (par exemple, des tuyaux de drainage) soit capitalisées si elles sont durables (par exemple, défrichage). Par conséquent, la façon actuelle de traiter ces dépenses fait que l'impôt est différé jusqu'à ce que l'exploitation soit vendue à toute personne non membre de la famille. La valeur est alors récupérée non pas comme revenu ordinaire mais comme gain en capital, si bien que seulement la moitié des sommes déduites sont considérées comme un revenu pour les fins de l'impôt.

Cette disposition occasionne pour le gouvernement une perte de recettes de l'ordre de 10 à 20 millions de dollars par année. Il n'y a aucune donnée sur son impact ou son efficacité. Aucune raison particulière ne justifie le fait d'accorder des stimulants importants pour ces genres d'investissement par rapport à tout autre investissement dans le secteur agricole.

Dépenses relatives au stade de pré-production

Des dépenses sont celles qui sont associées à la plantation d'arbustes vivaces ou d'arbres qui produisent une récolte annuelle. Pour les fins de l'impôt, elles peuvent être déduites comme une dépense courante. Le traitement que l'on accorde à ces dépenses diffère du traitement prévu dans la comptabilité d'exercice habituelle où ce genre de dépenses est capitalisé et amorti ou radié à une date ultérieure. C'est cet allégement qui fait de l'arboriculture une protection fiscale si populaire. Presque tous les coûts associés au stade de pré-production sont déductibles et peuvent donner lieu à des pertes qui peuvent être défalquées du revenu tiré d'autres entreprises, sous réserve, bien entendu, des règles sur les pertes agricoles restreintes figurant à l'article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu. Lorsque la ferme forestière atteint le stade de production commerciale, le contribuable peut vendre son exploitation et son gain sera habituellement imposé comme un gain en capital. Par conséquent, non seulement peut-il différer l'impôt, mais encore il peut défalquer les déductions du revenu imposé aux taux complets, tandis que seulement la moitié du gain est imposé.

Cette disposition occasionne pour le gouvernement une perte de recettes d'environ 5 millions de dollars par année. Il n'y a aucune donnée sur son impact ou son efficacité. Aucune raison évidente ne justifie le fait d'accorder un tel stimulant.

OPTIONS - (AUTRE)

Ces trois dépenses fiscales ne semblent pas offrir un bon rendement pour les contribuables. À moins qu'une évaluation détaillée ne prouve le contraire, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'y mettre fin. Plus précisément, le ministre des Finances devrait examiner ces dépenses et, s'il ne peut leur trouver de justification, il devrait prendre les mesures suivantes :

a. Les contingents ne devraient plus être considérés comme un bien en immobilisations admissible, et les gains réalisés sur la vente des contingents devraient être considérés comme un revenu ordinaire, et non pas comme un gain en capital imposé à la moitié des taux.

b. On ne devrait pas accorder un traitement spécial aux dépenses faites par les agriculteurs au titre des améliorations foncières; ces dépenses devraient être capitalisées ou amorties, tout comme les dépenses semblables faites par les autres contribuables.

c. Les dépenses relatives aux arbustes vivaces et aux arbres devraient être amorties, pour les fins de l'impôt, en fonction de la vie utile et productive de ces plantes.

AGRICULTURE À TEMPS PARTIEL

La question de l'agriculture à temps partiel ou de la ferme d'agrément n'a pas été étudiée jusqu'à maintenant. La raison en est simple : entre la moitié et les trois quarts des avantages fiscaux consentis aux agriculteurs comme mesure de protection fiscale seraient éliminés si toutes les mesures susmentionnées étaient appliquées. Par conséquent, nous pouvons présenter la proposition suivante :

OPTIONS

Pour autant que les solutions proposées concernant la comptabilisation, les gains en capital et les autres éléments soient appliquées, on pourrait éliminer les règles de l'article 31 concernant les pertes agricoles restreintes dans le cas des exploitants qui ont adopté la comptabilité d'exercice. Par ailleurs, dans le cas des agriculteurs qui continueraient d'utiliser la comptabilité de caisse, il faudrait resserrer les restrictions concernant les pertes agricoles de façon à ce qu'aucun autre revenu ne puisse être exempté d'impôt en raison de pertes agricoles en espèces. Afin d'empêcher toute manipulation comptable d'une année à l'autre, il faudrait interdire à l'exploitant qui a décidé d'adopter la comptabilité d'exercice de revenir à la comptabilité de caisse.

PROGRAMMES DES OFFICES DE COMMERCIALISATION
OFFICES DE COMMERCIALISATION

Au Canada, il existe de nombreux organismes de mise en marché de produits, que l'on désigne souvent collectivement sous le nom d'offices de commercialisation de produits agricoles. Tous les offices de commercialisation, à l'exception de cinq, ont un mandat provincial.

La Commission canadienne du blé (1935) est un organisme fédéral de vente de céréales sur les marchés extérieurs; elle vaut son existence au fait que la compétence en matière de commerce extérieur et interprovincial appartient au gouvernement fédéral. La CCB s'est vu déléguer des pouvoirs constitutionnels provinciaux pour intervenir sur le plan intérieur. Son rôle consiste à assurer la commercialisation ordonnée de produits fortement tributaires des marchés d'exportation, et non à gérer les approvisionnements. Les producteurs de l'Ouest paient tous les frais de fonctionnement de la Commission.

Les quatre autres offices de commercialisation nationaux sont issus de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme (1972) (poulet, oeufs, dindon) et de la Loi sur la Commission canadienne du lait (1966). Ils sont des organismes fédéraux-provinciaux entièrement intégrés et ont le caractère d'une confédération de dix organismes provinciaux. Ils tirent profit du jumelage de la compétence fédérale en matière de commerce (la réglementation des importations et le libre échange des produits entre les provinces) et des champs de compétence provinciale (la réglementation de la production et le commerce intraprovincial). En outre, ces quatre offices diffèrent de la CCB par les aspects suivants :

1. Ils établissent des plans de gestion des approvisionnements et s'occupent surtout de répartir le marché canadien entre les provinces.

2. Trois des offices (poulet, oeufs, dindon) relèvent du Conseil national de commercialisation des produits agricoles, qui supervise leurs activités dans l'intérêt national. Une fois établis, ces offices ne reçoivent aucun fonds du Trésor fédéral.

3. Le programme laitier national n'est pas soumis à un contrôle indépendant dans l'intérêt national; il reçoit des crédits considérables du Trésor fédéral et un organisme fédéral spécial, soit la Commission canadienne du lait, veille à son fonctionnement.

En adoptant les trois lois qui ont permis la création des offices de commercialisation, le gouvernement fédéral cherchait à remédier à la grande instabilité des marchés. La stratégie qu'il a conçue à cette fin (réduire l'instabilité par la gestion des approvisionnements sur un marché canadien fermé) comporte toutefois des coûts à long terme : structure de production rigide et prix réglementés. La valeur élevée des contingents de production provinciaux ne fait que refléter la capitalisation de gains futurs escomptés. Pareil système a des répercussions très négatives sur la productivité. En effet, il récompense ceux qui produisaient lorsque les plans de commercialisation ont été établis, mais il oblige les nouveaux venus à s'endetter fortement. Même le régime fiscal fédéral contribue à renforcer cette situation en permettant l'amortissement de la valeur des contingents. En plus, les responsables du programme laitier ne cessent de solliciter des subventions massives du Trésor fédéral, présentent périodiquement au Cabinet des demandes de fonds spéciales et ne sont pas assujettis à une supervision indépendante dans l'intérêt national.

OPTIONS

Les auteurs du présent rapport soulignent la nécessité de raffermir les pouvoirs du Conseil national de commercialisation des produits agricoles afin qu'il puisse superviser efficacement les activités des offices dont il a la charge (poulet, oeufs, dindon). Ils recommandent aussi au Groupe de travail que le gouvernement envisage de confier au Conseil la supervision du programme laitier national et de mettre fin immédiatement à l'octroi de subventions massives. Afin de faciliter l'apport de ces changements, il faudrait concevoir un plan de transition et le négocier avec les intéressés. Par ailleurs, il faudrait refuser que soient établis de nouveaux plans nationaux de gestion des approvisionnements. Enfin, pour ce qui est de la Commission canadienne du blé, le gouvernement devrait faire en sorte qu'elle ait à rendre dûment compte de ses activités.

CONSEIL NATIONAL DE COMMERCIALISATION DES PRODUITS AGRICOLES

OBJECTIF

Maintenir et favoriser une structure de production et de commercialisation forte, efficace et concurrentielle pour les produits réglementés, tout en veillant à l'équilibre entre les intérêts des producteurs et des consommateurs.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme (1972)

RESSOURCES (millions $)

	83-84	84-85	85-86
Coûts de fonctionnement	1.5	1.6	1.6
Années-personnes	25	27	28

DESCRIPTION

Le Conseil national de commercialisation des produits agricoles (CNCPA) tient des audiences à l'intention des groupes de producteurs qui veulent mettre sur pied un plan national de commercialisation. Au terme de ces consultations, il prépare un rapport et le remet au ministre. Ce dernier s'en inspire pour décider s'il créera ou non un office; il tient également compte à cette fin de l'opinion de ses homologues provinciaux.

Un nouvel office de commercialisation a droit à une subvention de 100,000 $ du Trésor fédéral. Après cela, aucune autre aide fédérale ne lui est accordée, et il doit se financer à même les prélèvements perçus des producteurs membres.

Le CNCPA examine et approuve les ordonnances relatives aux prélèvements et aux contingents qu'établissent les offices de commercialisation. Cette intervention lui permet de contrôler et d'approuver le budget annuel de chaque office.

Le CNCPA suit de près les activités des offices pour s'assurer qu'ils se conforment aux objectifs définis dans la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme.

Lorsqu'il reçoit des plaintes de personnes faisant affaire avec un office, le CNCPA est habilité à mener des enquêtes à leur égard et à prendre les mesures qui s'imposent pour régulariser la situation.

Le CNCPA se compose à l'heure actuelle de sept membres nommés par décret. Le président et deux autres membres oeuvrent à temps plein. La Loi précise qu'au moins 50 % des membres doivent être des producteurs. Pour le moment, le président et deux membres à temps partiel ne sont pas des producteurs.

BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires sont les producteurs et les consommateurs des produits réglementés (oeufs, dindon, poulet), qui sont assurés que chaque office de commercialisation est supervisé de façon impartiale. Un système de contrôle bien rôdé projette une image favorable du gouvernement et dégage le ministre d'interventions accaparantes (médiation et orientation) auprès des offices.

OBSERVATIONS

Le CNCPA est comptable au ministre de sa responsabilité de superviser les offices de commercialisation. En tant qu'organisme de surveillance, il a autorité sur les offices de commercialisation; cette relation place parfois les deux parties en situation d'antagonisme.

Les offices de commercialisation doivent obtenir l'approbation du Conseil avant d'émettre des ordonnances relatives aux prélèvements et aux contingents. Toutefois, la Loi ne définit pas clairement les limites de ses pouvoirs au chapitre du traitement des soumissions présentées par les offices. En effet, la Loi habilite le Conseil à "examiner" les plans de commercialisation et les activités des offices, à en faire rapport au ministre et à lui formuler des recommandations.

Le CNCPA peut transmettre aux offices des recommandations d'amendement de leurs projets d'ordonnance et de réglementation. Si les offices n'en tiennent pas compte ou si les deux parties ne parviennent pas à trouver une solution à leur divergence de vues, les recours dont dispose le Conseil ne sont pas efficaces. En fait, le Conseil a une alternative : a) imposer de petites amendes ou b) dissoudre l'office. Ni l'un ni l'autre de ces sanctions n'est efficace.

Les trois offices nationaux qui fonctionnent à l'heure actuelle interviennent en commercialisation du poulet, des oeufs et du dindon. La Commission canadienne du lait, l'autre organisme national, ne relève pas du Conseil. Celui-ci a tenu des audiences en vue de la création d'un office pour les oeufs d'incubation et en tient d'autres actuellement pour le tabac. Il se peut que les plans prévus pour ces deux denrées se concrétisent en 1985-1986.

ANALYSE

Les offices de commercialisation ont pour mandat d'agir dans l'intérêt mutuel des producteurs et des consommateurs. Toutefois, ils se sont plutôt attachés jusqu'à maintenant à défendre les intérêts des producteurs. Les plans existants de gestion des approvisionnements ont entraîné un contrôle des importations et ont fait grimper les prix et baisser la production nationale de façon plus marquée qu'en régime de non-intervention.

La gestion des approvisionnements sert à assurer une certaine stabilité aux producteurs. Bien que l'autre façon d'y parvenir (plans tripartites de stabilisation) impose des coûts au Trésor fédéral, elle est de beaucoup préférable à la gestion de l'offre, car elle laisse le marché orienter les investissements et établir les prix.

Il s'agit d'un domaine de réglementation très complexe pour le gouvernement fédéral, car les plans de commercialisation supposent le jumelage des compétences fédérales (commerce interprovincial et extérieur) et provinciales (production et échanges intraprovinciaux).

Le CNCPA tente de faire valoir pleinement les pouvoirs que lui confère la Loi pour mettre en oeuvre ses recommandations. Les offices de commercialisation s'opposent parfois à l'interprétation donnée à la Loi afin de se mettre en position de refuser les recommandations du Conseil. Une situation de ce genre mettant en cause l'OCCO s'est récemment produite. Il se peut que cet office intente des poursuites contre le Conseil et que le procès aide à clarifier les pouvoirs de ce dernier.

Les pouvoirs du CNCPA ne sont pas suffisants ni assez clairement définis pour lui permettre de bien contrôler les activités des offices et de les orienter de façon appropriée. Les recours dont il dispose ne sont pas assortis au rôle qu'il doit jouer. Les petites amendes sont

inefficaces, et la dissolution d'un office n'est pas une solution pratique.

Le ministre peut être appelé à jouer le rôle d'arbitre entre un office de commercialisation et le Conseil. Ce genre de situation mène à des confrontations entre les offices et l'organisme de surveillance et oblige le ministre à exercer une supervision détaillée, fonction qu'il n'a pas le temps de remplir de façon efficace.

De l'avis du Groupe d'étude, il est nécessaire d'investir le Conseil de tous les pouvoirs nécessaires à l'approbation des plans des offices sous réserve du pouvoir de révision du Cabinet. Cette solution donnerait plus de poids à la supervision exercée par le Conseil dans l'intérêt public, tout en permettant au Cabinet d'apporter les corrections nécessaires, et limiterait la possibilité, pour les offices, de forcer le ministre à jouer un rôle permanent de médiateur.

On reproche principalement aux plans nationaux de gestion des approvisionnements de paralyser la dynamique de la production interprovinciale et des investissements, dynamique qui se fonde sur l'avantage relatif. Même si la Loi prévoit la prise en compte de ce principe dans la répartition des contingents, et ce seulement pour la production excédant les contingents initiaux, elle le met si peu en valeur que son application est, à toutes fins utiles, inefficace. De plus, avec les plans nationaux de gestion des approvisionnements, les contingents de production acquièrent et conservent une valeur marchande élevée; ce facteur crée dans les secteurs en cause une structure de coûts élevés qui pénalise les nouveaux venus, car ceux-ci doivent acheter leur contingent.

Lorsqu'on modifiera la Loi en vue de préciser et d'améliorer les pouvoirs du Conseil, il faudra insister de nouveau sur la nécessité de respecter le principe de l'avantage relatif afin que ce soient les forces du marché qui orientent les investissements dans les secteurs visés.

Le pouvoir de réglementer la production appartient aux provinces. Par conséquent, celles-ci devront se fonder sur ce principe pour approuver tout système d'écoulement de la production sur les marchés interprovinciaux.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de transformer le Conseil national de commercialisation des produits agricoles en une commission de réglementation investie du pouvoir d'approbation, sans appel, des plans et des réglements de commercialisation des offices (sous réserve du pouvoir de révision du Cabinet), et de prévoir pour le Conseil une plus grande variété de sanctions à imposer aux contrevenants. Ce changement suppose que l'on modifiera la Loi afin de clarifier les pouvoirs du Conseil et de rendre obligatoires la révision périodique de la répartition des contingents entre les provinces et la prise en compte du principe de l'avantage relatif.

En outre, aucun autre plan national de gestion des approvisionnements ne devrait être établi.

PROGRAMME DE SOUTIEN DE L'INDUSTRIE LAITIÈRE

OBJECTIFS

Permettre aux producteurs efficaces de lait et de crème de transformation de toucher des revenus équitables.

Assurer aux consommateurs un approvisionnement continu et suffisant en produits laitiers de qualité.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Commission canadienne du lait (CCL) est mandatée par le gouvernement fédéral pour administrer le programme laitier fédéral. C'est une société de Couronne qui a été créée en vertu de la Loi sur la Commission canadienne du lait (1966).

Aux termes de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, le lait de transformation est un produit dénommé et, à ce titre, est admissible à des subventions de stabilisation des prix.

Les importations de produits laitiers au Canada sont régies par la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et la Loi sur la Commission canadienne du lait.

ORGANISME

C'est le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait (CCGAL) qui élabore les plans nationaux de production et de commercialisation du lait de transformation. Cet organisme a été créé en 1970 afin de mettre en oeuvre le système fédéral-provincial de gestion des approvisionnements nationaux de lait de transformation. Le Comité est présidé par la Commission canadienne du lait et comprend des représentants des administrations provinciales et des offices de commercialisation du lait.

DESCRIPTION

La production de lait se subdivise en lait nature, qui est consommé à l'état frais, et en lait industriel, qui est transformé en fromage, en beurre, en lait écrémé en poudre et en d'autres produits laitiers non liquides. Le secteur du lait de consommation relève des provinces et celui du lait de transformation, du fédéral.

La production de lait de transformation est assujettie à un régime de gestion des approvisionnements qui autorise la restriction des importations de produits rivaux et maintient les prix nationaux à un niveau plus élevé et la production à un niveau plus bas que ce ne serait le cas en l'absence d'un tel régime.

Les approvisionnements de lait de transformation sont gérés dans le cadre d'une entente fédérale-provinciale. Les offices provinciaux s'occupent de répartir les contingents de production, tandis que le gouvernement fédéral voit à adopter, au besoin, des mesures complémentaires de protection contre les importations et, par l'entremise de la Commission canadienne du lait, applique un programme national de soutien des prix.

Outre les avantages de la réglementation du marché national qui découlent de la gestion des approvisionnements, les producteurs jouissent de subventions, qui leur sont versées directement par la Commission canadienne du lait à même les deniers publics (Loi sur la stabilisation des prix agricoles). Depuis 1975, la subvention fédérale est de 6.03 $ l'hectolitre de lait de transformation produit pour la consommation intérieure. La subvention maximale que peut toucher chaque producteur s'élève à 30,150 $. Depuis 1979, la Commission canadienne du lait consent également une subvention sur une quantité limitée de lait de transformation destinée à l'exportation.

Le mode d'établissement des contingents nationaux de production de lait de transformation entraîne des excédents considérables de lait écrémé en poudre, sous-produit de la production du beurre. Le régime de gestion des approvisionnements permet de maintenir les prix nationaux du beurre et du lait écrémé en poudre à des niveaux de beaucoup supérieurs aux prix internationaux. Les excédents de produits laitiers sont écoulés sur des marchés mondiaux languissants à des prix peu élevés.

La politique laitière fédérale attribue aux producteurs la responsabilité financière de la vente, à l'étranger, des excédents de produits laitiers. Cependant, l'État assume, pour certains produits, y compris tout le lait écrémé en poudre dépassant les besoins nationaux, les frais d'entreposage et les autres frais connexes d'administration des stocks (appelés les coûts de "commercialisation").

DÉPENSES

En plus des dépenses présentées ci-dessous, le Trésor fédéral accorde à la Commission canadienne du lait un prêt allant jusqu'à 300 millions de dollars pour lui permettre d'acheter et de vendre des produits dans le but de soutenir les prix nationaux.

	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87
	(millions $, années financières)				
Commission canadienne du lait					
Dépenses de fonctionnement	5.6	5.5	6.5	4.4	4.6
Années-personnes (nombre)	72	72	77	78	78
Transferts en vertu de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles (LSPA)					
Subventions pour la production consommée au pays*	266.0	294.8	282.0	276.1	274.9
Subventions pour la production destinée à l'exportation*	13.3	15.2	13.3	8.0	6.7
Frais de commercialisation (entreposage, intérêts et manutention)*	15.7	37.5	22.0	13.0	13.0
Total partiel (LSPA)	295.0	347.5	317.3	297.1	294.6
TOTAL	300.6	353.0	323.8	301.5	299.2

* Estimations confirmées par la Commission canadienne du lait (CCL)

** Transferts réels (projetés), à la CCL, de crédits alloués pour l'année financière à la LSPA. Source : Secrétariat du Conseil du Trésor.

Les coûts de commercialisation varient considérablement d'une année à l'autre selon les niveaux des stocks de la CCL et les taux d'intérêt. Par le passé, le gouvernement a tenté de limiter ces coûts, mais la CCL répliquait en présentant fréquemment des demandes spéciales de fonds additionnels. Même compte tenu de ces fonds, les transferts fédéraux effectués au chapitre des coûts de commercialisation au cours des dernières années financières semblent être inférieurs aux dépenses réelles de la CCL.

OBSERVATIONS

Le lait de transformation a été le premier produit à faire l'objet d'un plan national de gestion des approvisionnements. Par la suite, le poulet, les oeufs et le dindon ont emboîté le pas aux termes de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme. À l'exception d'une petite subvention au titre des frais de démarrage, les offices de commercialisation qui appliquent des plans de gestion des approvisionnements en vertu de cette loi ne reçoivent aucun fonds du fédéral. Sauf dans le cas des produits laitiers, aucune subvention n'est accordée pour les plans nationaux de gestion des approvisionnements; la mise en oeuvre des plans est financée entièrement par les producteurs.

Pour les consommateurs, la subvention fédérale atténue en partie la hausse des prix inhérents aux plans de gestion. Toutefois, avec les années, l'inflation a diminué la valeur relative de la subvention fixe. Les prix à la consommation représentaient 75 % du revenu total des producteurs en 1975. À cause des augmentations de prix et de la baisse de l'importance relative de la subvention fédérale, cette proportion est maintenant passée à plus de 86 %.

Province	Nombre de producteurs* (nombre)	Part du contingent de production national * (%)	Subvention à la production consommée au pays* (millions $)
Î.-P.-É.	919	1.9	5.4
N.-É.	851	1.3	3.6
N.-B.	789	1.3	3.8
Québec	19,234	48.0	136.3
Ontario	13,612	31.2	90.4
Manitoba	3,384	3.9	11.0
Sask.	3,095	2.6	7.4
Alberta	3,905	6.7	19.0
C.-B.	1,123	3.1	-
CANADA	46,912	100 %	276.9 $

* Campagne laitière 1983-1984.

ANALYSE

Selon le Groupe d'étude, on pourrait atteindre les principaux objectifs du programme laitier (revenus équitables pour les producteurs et approvisionnements suffisants pour les consommateurs) à un coût moindre et avec une intervention moins importante de l'État. Les producteurs sont assurés d'encaisser des revenus raisonnables tant que les mécanismes de gestion des approvisionnements et de réglementation des prix sont en place. Quant aux approvisionnements à la consommation, ils sont suffisants.

En l'absence d'un plan de gestion des approvisionnements et de contrôles à l'importation, il pourrait être justifié de subventionner la production laitière à titre de mesure de stabilisation du revenu des producteurs. Toutefois, avec l'application d'un tel plan, les subventions ne font que baisser les prix à la consommation et qu'augmenter légèrement la consommation. Si elles étaient éliminées dans une période d'un an, les prix de gros des produits laitiers grimperaient d'environ 14 %. Par exemple, le prix du beurre s'accroîtrait de 0.70 $ le kilogramme (0.32 $ la livre). Cette augmentation de prix ferait reculer de 6 % (estimation) la consommation des produits laitiers non liquides par rapport aux niveaux courants.

Les producteurs devraient surveiller les signaux du marché, qui favorisent les exportations seulement lorsqu'elles sont avantageuses. La subvention à l'exportation stimule la production de denrées pour lesquelles il n'existe pas de marché rentable et entraîne des pertes réelles pour les producteurs, l'État et l'économie. Dans le cadre du programme courant, le respect du principe voulant qu'il incombe aux producteurs d'assumer les frais d'exportation, permettrait d'éliminer les subventions fédérales à l'exportation et les dépenses de commercialisation connexes.

Les marges bénéficiaires de base (revenus) des transformateurs de lait sont régies par la Commission canadienne du lait, qui ne fait aucune distinction, dans ce domaine, entre le lait transformé à l'intention du marché national et celui destiné à l'exportation. Contrairement aux producteurs, les transformateurs ne subissent pas de pertes à l'exportation. Il ne faut donc pas s'étonner qu'ils favorisent l'augmentation de la production laitière. Environ 85 % des usines de transformation du lait au Québec appartiennent à des coopératives de producteurs. À l'échelle nationale, les producteurs sont propriétaires d'environ 50 % du secteur de la transformation.

Les producteurs sollicitent constamment du gouvernement des fonds additionnels spéciaux pour le programme laitier. Cet accès fréquent et facile aux deniers publics a encouragé les producteurs à prendre de mauvaises décisions de production et leur a fait croire que le gouvernement fédéral était toujours prêt à leur accorder une aide financière spéciale dès qu'ils en faisaient la demande.

On a reproché à la Commission canadienne du lait d'être mal gérée et de ne pas avoir à rendre compte de ses activités aux consommateurs ni au gouvernement. Le rapport Gibson (1980) et le rapport du Vérificateur général (1982) ont mis sérieusement en doute l'efficacité de l'emprise qu'a le gouvernement sur la Commission. Celle-ci fonctionne par campagne laitière (d'août à juillet), mais reçoit ses crédits du Trésor fédéral par année financière. On pourrait améliorer sensiblement l'imputabilité financière de la Commission si le Vérificateur général faisait ses vérifications en fonction autant de l'année financière que

de la campagne laitière. Les autres plans nationaux de gestion des approvisionnements sont supervisés, dans l'intérêt public, par le Conseil national de commercialisation des produits agricoles. Le plan concernant le lait de transformation n'est soumis à aucune surveillance équivalente.

Il serait souhaitable d'apporter les modifications suivantes au Programme :

a. accroître l'autonomie du secteur et améliorer les signaux du marché dans le contexte du jeu de l'offre (producteurs) et de la demande (consommateurs);

b. diminuer les coûts assumés par l'État;

c. diminuer les pertes qu'occasionne, pour les producteurs et l'État, la vente des excédents à l'étranger; et

d. améliorer l'efficacité du secteur (voir Annexe A).

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les options suivantes:

- Mettre en place un plan de gestion des approvisionnements de lait en vertu de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme (LOCPF) :

  - les producteurs de lait de transformation assumeraient l'entière responsabilité de la gestion et du financement du Programme;

  - le gouvernement fédéral mettrait fin à toutes ses dépenses aux postes des subventions, des coûts de commercialisation et du fonctionnement de la Commission canadienne du lait;

  - la supervision de la gestion des approvisionnements de lait incomberait au Conseil national de commercialisation des produits agricoles;

  - cette option permettrait au Trésor fédéral d'épargner environ 300 millions de dollars par année. La mise en place d'un tel plan nécessiterait la modification de la LOCPF.

La Loi sur la Commission canadienne du lait pourrait être abrogée.

- Adopter une variante de l'option décrite ci-dessus qui permettrait au gouvernement fédéral de conserver un minimum de participation et de responsabilité financière :

  - on laisserait la Commission canadienne du lait réglementer les prix de soutien des produits intérieurs et s'occuper, de concert avec le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait, de la gestion de l'offre;

  - le gouvernement fédéral mettrait fin à toutes ses dépenses au chapitre des coûts de commercialisation et des subventions pour les produits destinés aux marchés intérieurs et extérieurs;

  - on créerait un organisme de surveillance et de réglementation qui se composerait de représentants des producteurs, des transformateurs, des consommateurs et de l'administration fédérale, et dont le mandat consisterait à diriger, dans l'intérêt public, les activités de la Commission canadienne du lait.

Cette option permettrait au Trésor fédéral d'épargner environ 300 millions de dollars par année (il continuerait d'assumer les frais administratifs des autres activités de la Commission). Il faudrait modifier la Loi sur la Commission canadienne du lait afin de créer un organisme de surveillance habilité à superviser et à diriger les activités de la Commission.

ANNEXE A

PRODUCTION DE LAIT DE TRANSFORMATION
OPTIONS STRATÉGIQUES

(Producteur typique de lait de transformation dont l'entreprise n'est pas intégrée : troupeau d'environ 27 vaches; sur le plan de l'efficacité de la production, il se situe dans la moyenne (tiers médian); il a un actif physique d'environ 200,000 $ et un contingent d'une valeur approximative de 100,000 $, pour un actif total de 300,000 $.)

Les stratégies I et II prévoient des baisses respectives de 13 et 18 % du contingent global de production de lait et de crème de transformation; ces diminutions devraient se traduire par des réductions de contingent proportionnelles pour l'ensemble des producteurs.

	Statu quo	Stratégie I	Stratégie II
Contingent en hectolitres (hl)	1,200	1,041	973
Revenus des producteurs à 44.65 $/hl			
a) ventes à 38.62 $	46,344		
subvention: 6.03 $	7,236		
b) ventes à 44.65 $		46,481	43,444
Prélèvement versé à la CCL pour absorber les pertes d'exploitation (6.26 $, 3.19 $, 0.86 $)	(7,512 $)	(3,321 $)	(837 $)
Coûts en espèces (à 22.60 $/hl)	(27,120 $)	(23,527 $)	(21,990 $)
Marge brute	**18,948 $**	**19,633 $**	**20,617 $**

c.-à-d. rémunération du travail et rendement des investissements

OBSERVATIONS

1. Les deux stratégies entraînent une baisse de la production.
2. Le prix à l'hectolitre demeure le même; dans le cadre des 2 stratégies, les producteurs ont pour seule source de revenu leurs ventes.
3. La mauvaise gestion du secteur est à l'origine de pertes importantes à l'exportation; dans la situation actuelle (statu quo), les prélèvements sont supérieurs aux paiements de subvention fédéraux.
4. Le prélèvement de 6.26 $/hl (statu quo) comprend le prélèvement de 5.75 $ fixé en août 1984, et le montant de 0.51 $ qu'a imposé récemment le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait pour absorber les pertes croissantes à l'exportation.
5. Les deux stratégies permettent de réduire considérablement les pertes à l'exportation, ce qui devrait faire fléchir sensiblement les prélèvements à percevoir.
6. Comme les coûts en espèces par hectolitre sont constants, ils sont moins élevés au total, car la production de lait fléchit.
7. Selon l'une et l'autre des stratégies, la marge bénéficiaire brute (c.-à-d. la rémunération du travail et le rendement des investissements) s'accroît pour le producteur typique du Québec décrit plus haut, ainsi que pour tous les autres producteurs canadiens.
8. Selon la recommandation du Groupe d'étude, il appartiendrait à l'industrie laitière, sous la surveillance de CNCPA, de décider quelle stratégie correspond le mieux à ses intérêts.

COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ

OBJECTIF

Commercialiser les céréales (le blé, l'orge et l'avoine produits dans la zone désignée) au mieux des intérêts des producteurs des Prairies.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur la Commission canadienne du blé (1935)

DESCRIPTION

La Commission comprend cinq membres, dont le commissaire en chef. Elle emploie 600 employés à temps plein et à temps partiel. Son administration centrale se trouve à Winnipeg, et elle a des succursales à Vancouver, à Montréal, à Tokyo et à Londres.

La Commission est comptable au Parlement par l'intermédiaire du ministre d'État qui en est chargé.

La Commission achète la totalité de l'orge, de l'avoine et du blé vivriers produits dans la région désignée et l'écoule sur les marchés extérieurs et intérieurs du Canada; elle peut confier ces tâches (achat et vente) à des entreprises privées, qui la représentent alors à titre de mandataires. En outre, elle achète et vend de 80 % à 85 % des céréales fourragères de l'Ouest.

Le Cabinet approuve les paiements initiaux qui seront versés aux producteurs en tenant compte des conseils de la Commission et de la recommandation du ministre d'État qui en est chargé. On établit les prix des céréales pour la nouvelle campagne en mars afin d'éclairer les producteurs dans leurs projets de semis. La Commission paie ces prix aux producteurs durant la campagne agricole qui débute le 1er août. Les prix de mise en commun sont déterminés après la campagne agricole (elle se termine le 31 juillet) et représentent le prix moyen qu'a touché la Commission dans ses ventes. S'ils sont supérieurs aux prix initiaux respectifs, le producteur touche un paiement final environ sept mois après la fin de la campagne agricole; si, au contraire, ils leur sont inférieurs, le producteur ne reçoit aucun paiement final et le Trésor fédéral assume le déficit.

La Commission remplit entre autres les fonctions suivantes :

a. prospecter et conquérir des marchés à l'échelle mondiale;

b. établir les contingents de livraison des producteurs afin d'avoir la haute main sur les mises en marché;

c. payer les exploitants de silos-élévateurs et de pools afin que, en tant que mandataires de la Commission, ils achètent et livrent les céréales aux silos terminus où elles seront entreposées avant d'être expédiées;

d. réserver les wagons-trémies pour le transport des céréales relevant de sa compétence;

e. délivrer des licences d'importation et d'exportation de blé, d'orge et d'avoine pour l'ensemble du Canada;

f. appliquer, aux frais des producteurs, la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies.

La Commission assume ses frais de fonctionnement, y compris les salaires qu'elle verse, à même ses recettes courantes. Le Trésor fédéral ne lui consent aucun fonds au chapitre de ses frais administratifs généraux.

BÉNÉFICIAIRES

Les producteurs de céréales de l'Ouest.

OBSERVATIONS

La Commission canadienne du blé se finance en contractant des emprunts auprès des cinq principales banques canadiennes, au taux préférentiel moins ¼ %. Le Trésor fédéral garantit ses emprunts. À certains moments de l'année, les soldes de la Commission avoisinent souvent le milliard de dollars.

À l'heure actuelle, une somme de 2.7 milliards de dollars en crédit à l'exportation garanti par l'État reste à être remboursée.

Les ventes annuelles totales de céréales peuvent atteindre environ cinq milliards de dollars.

La Commission négocie ses marchés d'État à État. Ce fait, combiné à la nature fortement concurrentielle de ce secteur d'activité commerciale, l'oblige à fonctionner en secret. Même les membres producteurs ne sont pas au courant des ventes et des prix que la Commission obtient.

La Commission canadienne du blé a remporté beaucoup de succès dans ses ventes de céréales ces dernières années, même sur les marchés mous. Cependant, à l'instar d'autres groupes, elle craint pour l'avenir du commerce des céréales à cause de la vive concurrence qui caractérise les marchés internationaux et de la fluctuation de la valeur des devises.

L'Office du transport du grain attribue les wagons-trémies pour le transport des grains de la Commission et des grains hors Commission. Dans l'exercice de son mandat, il dessert toutes les parties intéressées; cependant, c'est la Commission canadienne du blé qui obtient encore la part du lion des wagons répartis.

ANALYSE

La Commission se compose de cinq commissaires. Bien qu'il y ait un commissaire en chef, tous les commissaires ont des pouvoirs de direction égaux. Par conséquent, aucun d'eux n'assume de responsabilité globale au nom de la Commission ou n'est comptable de l'ensemble de ses activités.

La Commission ne semble pas avoir de plans clairement définis en ce qui a trait au développement des marchés ou à la mise au point de nouveaux produits, bien que, de l'avis du Groupe d'étude, elle ne semble pas disposée à divulguer ce genre d'information.

Bien que la Commission ne gère les approvisionnements des céréales, la mainmise totale qu'elle a sur les exportations de la totalité du blé, de l'avoine et de l'orge relevant ou non de sa compétence, et sur les importations de ces céréales, lui accorde un monopole virtuel.

Comme la Commission régit les contingents de livraison et, partant, l'espace disponible dans les silos, elle influe fortement sur le sort réservé aux autres grains.

Des comptes importants de ventes à crédit sont en souffrance. Les frais d'intérêt continuent de s'accumuler, et le Trésor fédéral doit couvrir tout défaut de paiement.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

a. Définir et établir clairement les responsabilités internes de la Commission.

b. Imposer le paiement d'une prime de risque à la Commission pour toutes les ventes de grain à crédit qui sont garanties par l'État. Une telle prime sensibiliserait les producteurs aux risques qu'assume actuellement l'État et établirait un point de repère (coût) pour cerner les avantages et les inconvénients de l'utilisation du crédit.

CONSULTATIONS

ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

AGRICULTURE CANADA

J.P. Connell, Sous-ministre

G.A. Hiscocks, Sous-ministre adjoint

D.J.E. Demers, Secrétaire ministériel

G.I. Trant, Sous-ministre adjoint principal

R.C. Bailey, Sous-ministre adjoint au Développement régional

Y. Jacques, Sous-ministre adjoint à la Commercialisation et à l'Économie

E.J. LeRoux, Sous-ministre adjoint à la Recherche

J.E. McGowan, Sous-ministre adjoint à la Production et à l'Inspection des aliments

W. Miner, Coordonnateur, Groupe des céréales

A. Ross, Sous-ministre adjoint aux Affaires financières et administratives

J.R. Aitken, Coordonnateur des programmes, Analyse des contrats, Direction générale de la recherche

W.B. Baier, Directeur général, Direction de la coordination des programmes, Direction générale de la recherche

C.J. Bishop, Coordonnateur des programmes (production), Direction générale de la recherche

R. Bouchard, Coordonnateur des programmes (animaux), Direction générale de la recherche

B. Brockman

J.J. Clark, Directeur, Institut de recherches sur les terres

W.P. Cochrane, Directeur général par intérim de la production et de la protection des végétaux

R.H. Davidson, Directeur associé, Division de l'expansion des marchés

J. De Graaf, Coordonnateur des programmes, Direction générale de la commercialisation et de l'économie

A.I. de la Roche, Directeur, Institut de recherches chimiques et biologiques

G.J. Dobson, Directeur, Division des politiques de commerce international

M.E. Doyle, Directeur général, Direction des services de gestion (DGPIA)

R. Eyvindson, Directeur, Division des finances et des ressources agricoles, Direction des politiques de développement de la production

L. Giroux, Agent financier, DGPIA

J.L. Girt, Directeur, Direction de la coordination du développement, Direction générale du développement régional

A. Gratias, Directeur général, Direction générale de la vérification et de l'évaluation

R. Halstead, Directeur général (Instituts), Direction générale de la recherche

D. Harkin, Directeur, Division de la réglementation (DGPIA)

D. Hendrick, Directeur, Division des services de gestion des ressources (DGPIA)

C.E. Hill, Directeur, Division des services de commercialisation

H.W. Hill, Directeur général, Administration du rétablissement agricole des Prairies

L. M. Hurst, Directrice, Division de la consultation en alimentation, Direction générale de la commercialisation et de l'économie

D.F. Kirkland, Coordonnateur des programmes, Recherche et développement (international), Direction générale de la recherche

G. Lavoie, Directeur général, Direction générale du soutien du revenu agricole

C. L'Écuyer, Directeur général, Direction de l'hygiène vétérinaire

M. MacGregor, Directeur par intérim, Division de la production animale, Direction générale du développement régional

M. McBride, chef, Politique de recherche

J.J. McCrea, Directeur général, Direction des finances

B.A. McKinnon, Directeur général, Direction des systèmes et des services consultatifs

B. Mitchell, Directeur, Division de la planification opérationnelle et financière

W. Morris, Directeur, Division de la protection des végétaux

J.B. Morrissey, Directeur général, Direction de l'inspection des aliments

G.A. Mulligan, Directeur, Institut de recherches biosystématiques

M. Nicholson, Contentieux

S.W. Ormrod, Directeur, Division des pesticides

G.M. Patterson, Directeur par intérim, Division de l'évaluation des programmes

T.M. Pender, Directeur, Division de l'assurance-récolte

B.B. Perkins, Directeur général, Direction des politiques de développement, Direction générale du développement régional

A.E. Proulx, Secrétaire-gestionnaire, Office de stabilisation des prix agricoles

R.G. Ray, Direction générale du développement régional

V. Ivan Reed, Directeur, Division de la santé des animaux

B. Riddell

K. Riley, Directeur par intérim, Division de la planification opérationnelle et financière

R. Roy, Directeur général, Direction de l'inspection des produits agricoles

W.J. Saidak, Coordonnateur des programmes (cultures), Direction générale de la recherche

R.B. Stewart

N.W. Tare, Directeur, Institut de recherches sur les aliments

J. Taylor, Directrice associée, Section de l'évaluation des produits, Division des pesticides

K. Trudel, Chef, Programmes et études spéciales

R. Tudor-Price

P.W. Voisey, Directeur, Institut de recherches techniques et statistiques

D.F. Wood, Coordonnateur des programmes (alimentation), Direction générale de la recherche

J. Vandenberg

CONSOMMATION ET CORPORATIONS CANADA

K. Francoeur Hendriks, Sous-ministre adjointe, Bureau de la consommation

C. LaBelle, Chef, Division de la coordination des programmes

H. McElroy, Directeur général, Finances et Administration

R. McKay, Directeur, Direction des produits de consommation

C.G. Sheppard, Chef, Division de la production des denrées alimentaires

M. Wadsworth, Directrice, Direction de l'aide aux consommateurs

Alan Winberg, Directeur adjoint, Évaluation des programmes

COMMISSION CANADIENNE DU LAIT

G. Choquette, Président

C.C. Birchard, Conseiller principal en politique laitière

E. Kramer, Économiste en chef

P. Simard, Directeur des finances

COMMISSION CANADIENNE DES GRAINS

H.D. Pound, Commissaire en chef

B. Candlish, Commissaire

G. Leith, Commissaire

J. O'Connor, Directeur administratif

R. Kullman, Agent financier

COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ

R.L. Kristjanson, Adjoint au Commissaire en chef

W.H. Smith, Commissaire

H. Bjarnasson

ENVIRONNEMENT CANADA

W.B. Mountain, Sous-ministre adjoint, Service de la conservation de l'environnement

R.W. Slater, Sous-ministre adjoint, Service de la protection de l'environnement

J.A. Buccini, Directeur intérimaire, Direction des produits chimiques commerciaux

E. Dowdeswell, Directeur exécutif, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux

J. A. Jackson, Directeur, Direction de la vérification interne

A.C. Lachance, Directeur, Direction de la coordination de la recherche et de l'évaluation des programmes

D.H. Lennox, Directeur, Institut national de recherche en hydrologie

J. MacLaren, Commission d'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux

J.W. Maxwell, Directeur intérimaire, Direction générale des terres

Maurice Millson, Chef, Division des pesticides

R.L. Pentland, Directeur, Direction de la planification et la gestion (eaux)

E. Wylie, Gestionnaire, Direction de l'évaluation des programmes

W. Zuk, Secrétaire de direction, Comité interministériel des produits chimiques toxiques

AFFAIRES EXTÉRIEURES

R. Richardson, Sous-ministre au Commerce extérieur et Coordonnateur des relations économiques internationales

M.-A. Beauchemin, Directrice générale, Direction générale de la gestion centrale

A.B. Browne, Directeur général, Direction générale de l'agriculture, des pêcheries et des produits alimentaires

N.A. O'Connell, Directeur général, Direction générale de la commercialisation des céréales

H. Hedley, Direction générale de la commercialisation des céréales

L. Sarrazin, Direction générale de la gestion centrale

MINISTÈRE DES FINANCES/CONSEIL DU TRÉSOR/CONTRÔLEUR GÉNÉRAL

I.E. Bennett, Secrétaire adjoint, Direction générale des sociétés d'État

G. Birks, Directeur, Division du développement économique (Finances)

F.A. Claydon, Directeur, Division de l'industrie, des transports et des ressources naturelles (S.C.T.)

G.G. Duclos, Sous-contrôleur général, Bureau du contrôleur général

V. Eveleigh, Intermédiaires financiers, Direction générale des sociétés d'État

L. Fowler, Section de l'analyse fiscale (Finances)

C. Leblanc, Agriculture et Pêches, Direction générale des sociétés d'État (S.T.C.)

S.N. Poddar, Directeur, Division de l'analyse fiscale (Finances)

A. McNevin, Division de l'analyse fiscale (Finances)

L. McCabe, Conseiller en politiques (S.T.C.)

T. Richardson, Chef de groupe, Énergie et Agriculture (S.T.C.)

G. Traversy, Directeur, Division du développement économique (Finances)

M. Rochon, Chef, Agriculture, Division du développement économique (Finances)

SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL

A.J. Liston, Sous-ministre adjoint, Direction générale de la protection de la santé

D.E.L. Maasland, Sous-ministre adjoint, Programmes de la sécurité du revenu

J.R. Elliott, Directeur général, Direction des opérations régionales

C.A. Franklin, Chef, Division des intoxications environnementales et professionnelles

S.W. Gunner, Directeur général intérimaire, Direction des aliments

J.M. Hopkins, Directeur, Processus de gestion

M. Joshi, Chef, Méthodes de collectes des données, Évaluation des programmes

D. Ogston, Directeur, Direction de l'évaluation des programmes

Jadu G. Saha, Directeur général, Direction des systèmes d'information électronique

E. Summers, Directeur général, Direction de l'hygiène du milieu

EXPANSION INDUSTRIELLE RÉGIONALE

J. Edmonds, Sous-ministre associé

J. Hayes

G. C. Slade, CFDE, Terre-Neuve

H. Douglas Johnston, CFDE, Île-du-Prince-Édouard

T.J. Wilkins, CFDE, Nouvelle-Écosse

J. McNaught, CFDE, Nouveau-Brunswick

N. Plante, CFDE, Québec

L. J. O'Toole, CFDE, Ontario

R. Morin, CFDE, Manitoba

A. Wakabayashi, CFDE, Saskatchewan

F. Bogdasavitch, CFDE par intérim, Alberta

D. Bond, CFDE, Colombie-Britannique

T.J. Gibson, Analyste principal, CFDE, Manitoba

CONSEIL NATIONAL DE COMMERCIALISATION DES PRODUITS AGRICOLES

S.J. Menzies, Présidente

J. Thibaudeau, membre

G.L. Curtain, Directeur, Contrôle des offices

A.M. Halliwell, Conseiller en économie, Contentieux

TRANSPORTS CANADA

M.E. Farquhar, Directeur général, Transport ferroviaire et transport des céréales

J. Churcher, Directeur, Transport et Manutention des grains

AUTRES PERSONNES ET ORGANISMES

Arthur Collin, Cabinet du Secrétaire et premier conseiller scientifique, ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie

K. M. Dye, Vérificateur général du Canada

J.E. Hall, Directeur, Direction des programmes économiques, ministère des Pêches et des Océans

B.V. Kelly, Directeur, Programmes industriels, Région du Manitoba

G. Lussier, Sous-ministre et Président, Emploi et Immigration Canada

H.M.B. Millward, Directeur principal, Bureau du Vérificateur général du Canada

J. Mitchell, Section de l'appareil gouvernemental, Bureau du Conseil privé

D. Mutch, Office canadien des provendes

P.J. Nephin, Directeur, Direction de la planification et de l'évaluation, Commission canadienne des transports

Stuart L. Smith, Président, Conseil des sciences du Canada